

Distr.: General
13 June 2016
Arabic
Original: English



اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة
للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة
(الموئل الثالث)

الدورة الثالثة

سورابايا، إندونيسيا، ٢٥-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٦

ورقة السياسات ٤: الحوكمة الحضرية والقدرات والتنمية المؤسسية*

مذكرة من الأمانة

بهذا تحيل أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) ورقة سياسات عنوانها "الحوكمة الحضرية والقدرات والتنمية المؤسسية"، أعدها أعضاء الوحدة الرابعة المعنية بالسياسات.

وتشارك في رئاسة كل وحدة من الوحدات المعنية بالسياسات العامة التابعة للموئل الثالث منظمتان دوليتان وتتألف كل منهما من ٢٠ خبيراً، وتجمع خبراء من مجموعة متنوعة من المجالات، بما فيها الأوساط الأكاديمية، والحكومات، والمجتمع المدني، والهيئات الإقليمية والدولية الأخرى.

ويمكن الاطلاع على تكوين الوحدة الرابعة المعنية بالسياسات وإطار ورقة السياسات الخاص بها في الموقع الشبكي www.habitat3.org.

* تصدر هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.



ورقة السياسات ٤: الحوكمة الحضرية والقدرات والتنمية المؤسسية

موجز تنفيذي

منذ انعقاد مؤتمر المونل الثاني في عام ١٩٩٦، شهد السياق الأوسع للتنمية الحضرية تغيراً كبيراً وبرز العديد من التحديات الحضرية وأصبح مؤكداً أكثر. وتظل عوامل من قبيل عولمة الاقتصادات ومنظومات القيم، والنمو السكاني والتحضر السريع، وخطر تغير المناخ والتدهور البيئي، وزيادة أوجه عدم المساواة، والهجرة العالمية، والمخاطر الصحية العالمية، وأثر التكنولوجيات الجديدة، تعمل جميعها على إعادة تشكيل التحديات التي تواجه حوكمة المدن ومجتمعاتها. وتركز ورقة سياسات المونل الثالث هذه على الحوكمة الحضرية والقدرات والتنمية المؤسسية وتحدد الرسائل الرئيسية العشر التالية استناداً إلى التطلعات إلى الحق في المدينة، والتنمية المستدامة والعادلة، والمساواة بين الأقاليم، وهي:

على وجه العموم، يتعين على أطر ومؤسسات الحوكمة الحضرية في معظم البلدان أن تتطور لتواجه تحديات حاسمة - ولا تفي نظم الحوكمة الحضرية في معظم البلدان حالياً بالغرض وتحتاج إلى إصلاحات حاسمة لتمكين التنمية الحضرية المستدامة. وسيتمتعون أن تتجاوز تلك الإصلاحات السياسات القطاعية وأن تنظر في التعاون بين مختلف الدوائر الحكومية والجهات الفاعلة من غير الدول، وتعزيز التوزيع المتوازن للسلطات والقدرات والموارد، بما في ذلك تنقيح الأطر التشريعية والتنظيمية والمالية.

في العديد من البلدان، تمنع الأطر المؤسسية القائمة الحكومات الحضرية من الوفاء بمسؤولياتها بالكامل - وتؤدي عوامل عدم كفاية اللامركزية، والافتقار إلى الموارد، وعدم كفاية القدرات، وفقر الأطر اللازمة للتفاعل مع المجتمع المدني والجهات الرئيسية صاحبة المصلحة، إلى إضعاف الحوكمة الحضرية. وتعاني بلدان عديدة من سوء التعريف في توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومات، مما يؤدي إلى ازدواجية الأدوار وإغفال بعض المجالات. وتشمل نظم الحوكمة المتعددة المستويات وغير الفعالة هذه عمليات التخطيط والمخاطر المتراكمة في إنفاق الميزانية، وتتكدس تكاليف معاملات أعلى وتنشئ أوجه عدم كفاءة اقتصادية أوسع نطاقاً، فضلاً عن الإضرار بالشفافية والمساءلة.

لا تزال المدن والمجتمعات الحضرية تعاني من اختلال السلطة السياسية وعدم كفاية الشمول والمشاركة - وحتى الآن أخفق صنع القرار الجماعي في معالجة الفجوة بين الخطط الإنمائية الأوسع نطاقاً التي توضع على المستوى الوطني عادة، واحتياجات السكان في السياقات المحلية. ورغم أن الديمقراطية التمثيلية هي أداة هامة لتمكين المواطنين من ممارسة

حقوقهم، يشهد العديد من العمليات التشاركية قيودا هيكلية. ويستمر تهميش النساء، والشباب، والأقليات الإثنية، وفقراء المناطق الحضرية وغيرهم من الفئات المحرومة مثل الأشخاص ذوي الإعاقة، في عمليات صنع القرار. وتؤدي أوجه عدم المساواة، وعدم كفاية فرص الحصول على الخدمات الأساسية، وانعدام السكن اللائق، وانعدام الأمن الوظيفي والطابع غير الرسمي لفرص العمل، إلى تشكيل المدن المجزأة مكانيا واجتماعيا. وتحتاج مطالب السكان إلى أماكن أكثر اتساما بالطابع التشاركي لتجنب زيادة التوترات الاجتماعية وعدم الرضاء عن النظم السياسية.

يشكل كل من التوسع في المناطق المتروبولية والفجوة المتزايدة بين هذه المدن والمدن الوسيطة تحديات إضافية أمام الحوكمة الحضرية والوطنية - ويتسبب نمو المناطق المتروبولية الكبيرة، مثل المدن الكبرى، والمدن الضخمة، والمناطق والممرات الحضرية، في إعادة تشكيل المشهد الحضري، مما ينشئ تحديات جديدة على إدارة المناطق المتروبولية. ويقوض ضعف الحوكمة المتروبولية إمكانات تنمية المناطق الحضرية وجاذبيتها بوصفها من ركائز التنمية الوطنية. وفي الوقت نفسه، فإن انعدام سياسات المدن الوسيطة أو عدم كفايتها، خاصة في البلدان النامية (التي ستشهد معظم النمو الحضري في السنوات المقبلة) يحول دون إنشاء نظام قوي للمدن وحدوث تنمية اجتماعية - اقتصادية إقليمية متوازنة.

في المقام الأول، ينبغي أن تكون الحوكمة الحضرية الجديدة ديمقراطية، وشمولية، ومتعددة النطاقات، ومتعددة المستويات - وينبغي أن تكون الحوكمة المتعددة المستويات نتيجة عملية تشاورية واسعة، تقوم على آليات التكامل الرأسي والأفقي. وينطوي التكامل الرأسي على التعاون بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية (والمؤسسات فوق الوطنية في نهاية المطاف). وينطوي التكامل الأفقي على التعاون بين الوزارات القطاعية والإدارات والبلديات والمؤسسات العامة على المستوى الإداري ذاته. إضافة إلى ذلك، وإدراكا لتعدد الحيز الحضري وتنوعه والسياق المحلي، ينبغي أن تشمل الحوكمة المتعددة المستويات التعاون بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، والجهات الفاعلة من المجتمع المدني والقطاع الخاص في المقام الأول. وسيستفيد التكامل على جميع المستويات من الرقمنة وسييسر نتيجة للتحويل نحو حوكمة العصر الرقمي.

تتطلب الحوكمة الحضرية الجديدة سياسات حضرية وإقليمية وطنية محكمة - ويتعين أن تمكّن أطر الحوكمة الحضرية الوطنية من تحقيق حوكمة فعالة متعددة المستويات من خلال هياكل قانونية ومؤسسية الواضحة، استنادا إلى مبادئ التبعية واللامركزية (من قبيل احترام الحكم الذاتي المحلي، والتقاسم الواضح للصلاحيات

والمسؤوليات، وما إلى ذلك)، والتخصيص الملائم للموارد المالية على الصعيد الحكومي الدولي، وتمكين المواطنين. ويتعين أن يقترن ضمان تحسين تخصيص الموارد الوطنية إلى الحكومات دون الوطنية بآليات للمعادلة للحد من أوجه التفاوت بين المناطق الإقليمية والمناطق المتروبولية والمدن الوسيطة، بغية بناء أوجه التآزر والتكامل بين المدن والأقاليم.

تُرَسَّخ الحكومات المحلية ودون الوطنية الحوكمة الحضرية الجديدة على أرض الواقع وتؤدي دورا محوريا في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة - وتشكل الحكومات المحلية القوية والقادرة العوامل الرئيسية لضمان حدوث التنمية الحضرية الشاملة للجميع والمستدامة، إضافة إلى وجود نظم الحوكمة الحضرية الخاضعة للمساءلة والمشاركة المتوازنة من جهات معنية متعددة. وتحتاج نماذج الإدارة الحضرية في القرن الحادي والعشرين إلى حكومات محلية تتسم بالتمكين وتستخدم موظفين متخصصين. وينبغي تيسير التعاون فيما بين البلديات، بما في ذلك التعاون بين البلديات الحضرية والريفية، عن طريق حوافز ملائمة لتحقيق وفورات الحجم والتكامل. وتؤدي اللامركزية إلى التمكين من ناحية، وتنشئ التزامات من ناحية أخرى. وتتطلب زيادة المسؤوليات والواجبات الواقعة على الحكومات المحلية الانفتاح والشفافية، ولكنها تقتضي أيضا الخضوع للمساءلة والتحلي بالمسؤولية.

تمثل الحوكمة المتروبولية القوية عنصرا رئيسيا من عناصر الحوكمة الحضرية الجديدة - وينبغي للحكومات الوطنية أن تمكن الحوكمة المتروبولية، بما يضمن مشاركة الحكومات المحلية والإقليمية على السواء في عملية الإصلاح. وبما أنه لا يوجد حل واحد يصلح لجميع الحالات، يمكن وضع نماذج مختلفة داخل البلد نفسه بغية الاستجابة للاحتياجات المحددة لمختلف المناطق المتروبولية. والأهم من ذلك، فإن إعطاء المناطق المتروبولية سلطة التصرف بشأن الشواغل الحضرية الحرجة (التي قد تكون محددة السياق بينما تميل إلى التركيز بشدة على الإدارة المكانية) يقتضي مشروعية ديمقراطية وأطرا قانونية وآليات موثوقة للتمويل لفائدة الحوكمة المتروبولية.

يشمل المجتمع المدني النشط والتشاركي اعترافا واضحا بحقوق المواطنين - وينبغي تكملة المشاركة الرسمية بشراكات تعاونية تتجاوز مجرد الاستعانة بالسياسات/التدخلات، مع الاعتراف بجماعات المجتمع المدني بوصفها "جهات شريكة" فعلية في الحوكمة الحضرية الجديدة. وينبغي اعتماد أدوات المشاركة المتكررة والفعالة لتعزيز المشاركة المحلية وتحرير جميع السكان، بحيث تضاف عناصر العدالة الاجتماعية وإمكانية التعايش والحوكمة الديمقراطية إلى عملية التحول الحضري. وإلى جانب الديمقراطية النشطة القائمة على المشاركة، تمثل الشفافية والمساءلة ركيزتين أساسيتين للحوكمة الحضرية الجديدة.

يتعين التعجيل ببناء القدرات من أجل الحوكمة الحضرية - ولا بد لتحسين القدرات المتباينة المرتبطة بالحوكمة الحضرية أن يأخذ في الحسبان القدرات المؤسسية، والمهارات التقنية والمهنية للأفراد، فضلا عن مهارات القيادة المحلية. ومن الأمور ذات الضرورة الملحة بوجه خاص بناء القدرات المتعلقة بالتخطيط الحضري، والميزنة، وإدارة الأصول الحكومية، وإدارة العصر الرقمي، وجمع البيانات، والمشاركة مع أصحاب المصلحة الآخرين. ويتعين أن تتجاوز إجراءات بناء القدرات التدريب التقليدي وأن تحفز على التعلم في الأجل القصير والمتوسط والطويل.

أولا - رؤية وإطار مساهمة ورقة السياسات في الخطة الحضرية الجديدة

١ - سيتوقف التنفيذ الناجح للخطة الحضرية الجديدة على توافر أطر الحوكمة الحضرية والأطر المؤسسية الملائمة والتي تتسم بالديمقراطية، والكفاءة، والشمول. وينبغي أن تستند الخطة الحضرية الجديدة إلى مشروعية إعلان اسطنبول الذي اعترفت الدول الأعضاء فيه بأن السلطات المحلية هي من الشركاء الرئيسيين في الحوكمة الحضرية، فضلا عن الاعتراف بدور المجتمع المدني والقطاع الخاص^(١). وفي الوقت نفسه، ينبغي أن ترتبط الخطة الحضرية الجديدة ارتباطا وثيقا بخطة عام ٢٠٣٠^(٢)، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ^(٣)، وخطة عمل أديس أبابا بشأن تمويل التنمية^(٤). وسيتعين إجراء تحول عميق في الحوكمة الحضرية لتحقيق تلك الخطط العالمية التي تتلاقى جميعها في مدننا وأقاليمنا.

ألف - صوب حوكمة حضرية جديدة^(٥)

٢ - تتألف الحوكمة الحضرية من مجموعة من المؤسسات والمبادئ التوجيهية والآليات التنظيمية والإدارية التي تشكل فيها الحكومات المحلية^(٦) عناصر رئيسية، ولكنها ليست حصرية.

(١) تقرر الفقرة ١٢ من جدول أعمال المؤهل - إعلان اسطنبول بشأن المستوطنات البشرية، بـ "السلطات المحلية بوصفها أقرب الشركاء إلينا، وبوصفها عنصرا أساسيا في تنفيذ جدول أعمال المؤهل". ويشير النص الكامل لجدول أعمال المؤهل أيضا إلى "أن تلك الجهات، أي السلطات المحلية والأطراف المهتمة الأخرى، هي التي تقف على خط المواجهة في تحقيق أهداف المؤهل الثاني" (الفقرة ٥٦).

(٢) الأمم المتحدة (٢٠١٥ أ).

(٣) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (٢٠١٥).

(٤) الأمم المتحدة (٢٠١٥ ب).

(٥) "نشير الحوكمة إلى العملية التي تمارس عناصر في المجتمع الصلاحيات والسلطة من خلالها وتقوم بالتأثير على السياسات والقرارات المتعلقة بالحياة العامة، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتضع تلك السياسات والقرارات وتصدرها. والحوكمة مفهوم أوسع من الحكومة. فالحوكمة تنطوي على التفاعل بين هذه المؤسسات الرسمية والمجتمع المدني". (الفريق العامل المعني بالحوكمة التابع للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ١٩٩٦).

(٦) في هذه الوثيقة، يشير مصطلح "الحكومات المحلية" إلى جميع الحكومات دون الوطنية باستثناء حكومات المستوى الأعلى في البلدان الاتحادية (الولاية، المحافظات، المقاطعات "Lander")، مع بعض الاستثناءات. فعلى سبيل المثال، عندما تتولى الحكومات الاتحادية مسؤولية إدارة المدينة (مثلما في برلين وبروكسل، ومكسيكو سيتي، وبوينس آيرس، وما إلى ذلك) تعتبر حكومات محلية. ويمكن أن تكون للبلدان مستويات مختلفة من الحكومات دون الوطنية (مستوى واحد، أو مستويان، أو ثلاثة مستويات أو أكثر). وبصفة عامة، فإن المستوى الأول، وهو المستوى الأقرب إلى السكان، يتمثل في مجالس المدن، والبلديات، والكوميونات، والمجتمعات المحلية، والبلدات، والمقاطعات المترابلية، وما إلى ذلك. بل إن بعض البلدان

٣ - وتتطلب مدننا والمناطق المحيطة بها حوكمة حضرية جديدة تقوم على عملية مفتوحة لصنع القرار، بمشاركة نشطة من أصحاب المصلحة المحليين، وبهدف تحديد أفضل السياسات من أجل الصالح العام. وفيما يتعلق بالعملية السياسية، ينبغي أن يجمع تنفيذها بين الديمقراطية التمثيلية، التي تقوم على الانتخابات المنتظمة للسلطات المحلية، والديمقراطية القائمة على المشاركة، لضمان مشاركة الجميع على الصعيد المحلي.

٤ - ويتطلب ذلك نظاما فعالا للحوكمة المتعددة المستويات^(٧)، تكون به دوائر حكومية محددة تحديدا جيدا (على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية) استنادا إلى السياسات اللامركزية المناسبة التي تهدف إلى بناء نظام متوازن وتعاوني من المدن الجيدة الإدارة والروابط المحسنة بين المناطق الحضرية الريفية بحيث لا يتم إغفال أي مدينة أو أي إقليم^(٨).

٥ - وفي أوقات عدم اليقين والتغيير، هناك حاجة إلى حوكمة مستنيرة ومرنة وابتكارية وتطلعية، تتسم بالانفتاح على التعلم المستمر، من أجل تطوير الحوكمة الذكية. وفي الوقت الراهن، فإن مشاكل الصحة العامة العالمية وآثار تغير المناخ وأوجه عدم المساواة تؤدي إلى

لديها مستوى أدنى من البلديات أو مجالس المدن (الأحياء والدوائر، والأبرشيات). وعلى سبيل المثال، توجد في الولايات المتحدة الأمريكية دوائر خاصة بمسؤوليات وسلطات محددة (مثل دوائر المدارس). ويوصف المستوى الثاني عامة بأنه المقاطعات (مثلما في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)؛ والإدارات (مثلما في فرنسا وكولومبيا)، والمقاطعات (مثلما في إسبانيا)؛ و"Landkreise" المقاطعات الريفية في ألمانيا، أو "Rayons" المقاطعات الريفية في روسيا). أما المستوى الثالث فيتألف من الأقاليم (مثلما في بيرو أو فرنسا). ويمكن إدارة المناطق الحضرية الكبيرة عن طريق مجلس مدينة واحدة (جوهانسبرغ) أو الكثير من البلديات (ساو باولو، نيويورك)، أو عن طريق حكومات مدمجة في المستويين الثاني أو الثالث (مكسيكو سيتي أو بوينس آيرس)؛ أو حكومات تعمل عبر المستويات: فباريس هي بلدية (من المستوى الأول) ولكنها محافظة أيضا (من المستوى الثاني)؛ أما برلين فهي بلدية ومقاطعة. وتعتبر سلطة مدينة لندن الكبرى حكومة من المستوى الثاني.

(٧) استخدم ماركس (Marks) مصطلح "الحوكمة المتعددة المستويات" لأول مرة (١٩٩٣) للإشارة إلى وضع السياسات الأوروبية. واليوم، يستخدم المفهوم في السياق العالمي الأوسع نطاقا في الدعوة إلى "التحول في توزيع السلطة على أساس الكفاءة"، حتى في سياق الحوكمة العالمية (Stephenson 2013). وفي هذه الورقة، تُفهم الحوكمة المتعددة المستويات باعتبارها "نظاما لاتخاذ القرارات من أجل تحديد وتنفيذ السياسات العامة التي تنتجها علاقة تعاونية تكون إما رأسية (بين مختلف مستويات الحكومة، بما في ذلك المستويات الوطنية أو الاتحادية أو الإقليمية أو المحلية) أو أفقية (ضمن نفس المستوى، مثلا بين الوزارات أو بين الحكومات المحلية) أو الاثنين معا. وتشمل أيضا الشراكة مع الجهات الفاعلة من المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل تحقيق الأهداف المشتركة. ولكي تكون الحوكمة المتعددة المستويات فعالة، ينبغي أن تكون متجذرة في مبدأ التبعية، واحترام الاستقلالية المحلية، وأن تنشئ آليات للثقة والحوار المنظم" (ورقة الموضوع بشأن الحوكمة الحضرية).

(٨) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٣ ب).

تزايد ضعف المدن. فالكثير من المدن يشهد طفرات في أعداد الشباب أو السكان المسنين الضعفاء، والكثير منها يعيش تدفقات هجرة غير مسبوقه نتيجة للتحوّل الديمقراطي. وسيتمّ إجراء تحولات عميقة في أنماط الانتاج والاستهلاك وأساليب المشاركة العامة ومشاركة المواطنين في السياسات العامة، إذا أُريد التصدي لجميع هذه التحديات. وستتوقف الحوكمة الحضرية الجديدة على بناء القدرات بالنسبة لجميع الدوائر الحكومية، ولا سيما لسلطات البلديات.

٦ - وأخيراً، فإن تعقيدات وخصائص مختلف النطاقات الحضرية أمر ينبغي الاعتراف به. فالبلدات الصغيرة والمدن الوسيطة والتجمعات الحضرية تتطلب أشكالاً معقدة ومتعددة القطاعات من الحوكمة المتروبولية.

باء - أهداف الحوكمة الحضرية الجديدة

٧ - يتعين على الحوكمة الحضرية الجديدة أن تستجيب للدعوة إلى ممارسة الحق في المدينة كنهج استراتيجي لمكافحة الإقصاء. وينطوي ذلك على إعادة توزيع المواد والموارد الاجتماعية والسياسية والثقافية، استناداً إلى مبادئ الديمقراطية والمساواة والشمول والاعتراف بالتنوع. ويغذي الحق في المدينة التسامح والتعايش السلمي مع ضمان تكافؤ الفرص وحماية المنافع العامة، بما في ذلك استخدام الأراضي. ويسعى ذلك الحق أيضاً إلى المشاركة الواسعة لجميع الجهات الفاعلة المعنية في عملية صنع القرار.

٨ - وينبغي أيضاً أن تعزز الحوكمة الحضرية الجديدة التنمية المستدامة والمنصفة التي تمنع استنفاد الموارد الطبيعية وتعالج التحديات البيئية. وينبغي لها أن تنمي اقتصاداً جديداً^(٩) يعلي من شأن التحرر الاجتماعي والإنجازات الاجتماعية على حساب الربح، حيث يشكل العمل وسيلة لتعزيز الكرامة الإنسانية والإدماج.

٩ - وأخيراً، ينبغي أن تيسر الحوكمة الحضرية الجديدة المساواة بين الأقاليم عن طريق ربط المدن والمناطق الريفية وكفالة إمكانية الحصول على الخدمات للجميع على أساس مبدأ المساواة المكانية.

(٩) برنامج الأمم المتحدة للبيئة (٢٠١١)؛ اللجنة العالمية المعنية بالاقتصاد والمناخ (٢٠١٤).

جيم - سمات الحوكمة الحضرية الجديدة

- ١٠ - أن تكون ديمقراطية وشاملة - يعني ذلك ضمان الحق في المشاركة في تنمية المدن والمناطق المحيطة بها لجميع أصحاب المصلحة، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة. ويعني ذلك أيضا ضمان الوصول إلى التكنولوجيات وتحسين توفير الخدمات وإمكانية المشاركة.
- ١١ - أن تكون متكاملة وطويلة الأجل - ينبغي أن تتيح الحوكمة الحضرية الجديدة إمكانية وضع سياسات عامة طويلة الأجل، بعد انقضاء فترات الولايات. كما ينبغي لها أن تعزز وضع سياسات عامة شاملة تعنى بكامل الإقليم بطريقة منهجية وذكية.
- ١٢ - أن تكون متعددة النطاقات ومتعددة المستويات - تتطلب الحوكمة الحضرية الجديدة التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة^(١٠) وقطاعات المجتمع، بحيث يتسنى التصدي بكفاءة للتحديات التي تنشأ في المدن.
- ١٣ - أن تكون ذات طابع إقليمي - ليست المناطق الحضرية المكان الذي تعيش فيه غالبية السكان؛ فهم مندمجون في الأقاليم التي تلتقي فيها البيئة المبنية بالبيئة الطبيعية. وفي الحوكمة الحضرية الجديدة، يجب النظر إلى المدن وفهمها بوصفها نظاما للعلاقات بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وتعمل بوصفها نظاما إيكولوجيا حضريا.
- ١٤ - أن تتسم بالإتقان. ينبغي تحلي المؤسسات والأفراد بالمهارات اللازمة لتنفيذ السياسات العامة ذات الصلة بطريقة متجاوبة وواقعية.
- ١٥ - أن تكون واعية بالعصر الرقمي. يمكن للتطورات التكنولوجية الجديدة أن تساعد السلطات المحلية في وضع نظم للحكومة تتسم بقدر أكبر من الشفافية والمساءلة والطابع التشاركي والقدرة على الاستجابة. ويمكن أيضا للحكومة في العصر الرقمي^(١١) أن تزود المواطنين والأعمال التجارية بالقدرة على دفع التغيرات في المجتمع بطريقة تصاعدية قد تؤدي إلى حدوث تغيير أساسي في اقتصاداتنا^(١٢).

(١٠) مع أن عبارة "مستويات الحكومة" مستخدمة في هذه الوثيقة، فهي لا تعني أن أي مستوى حكومي يسود على الآخر.

(١١) Dunleavy and Margetts (2010).

(١٢) انظر Rifkin (2015: 18): "Markets are beginning to give way to networks, ownership is becoming less important than access, the pursuit of self-interest is being tempered by the pull of collaborative interests, and the traditional dream of rags to riches is being supplanted by a new dream of a sustainable quality of life"

ثانياً - التحديات المتعلقة بالسياسات

١٦ - منذ انعقاد مؤتمر الممثل الثاني في عام ١٩٩٦، ما برحت الظروف الإطارية للتنمية الحضرية تتغير إلى حد كبير. فعولمة الاقتصادات ونظم القيم، والنمو السكاني، والتوسع الحضري السريع، والتهديد الذي يشكله تغير المناخ، وتزايد أوجه عدم المساواة، والهجرة العالمية، وتأثير التكنولوجيات الجديدة، ما برحت جميعها تعيد رسم شكل التحديات التي تصادفها حوكمة المدن والمجتمعات.

١٧ - وعلى مدى السنوات القليلة الماضية، وفي أغلب المناطق، شهدنا منحى هبوطيا في مشاركة الناخبين في الانتخابات الوطنية والمحلية، وازداد ارتفاع في درجة استياء المجتمع المدني من النظم السياسية والمؤسسات العامة. وشهد العديد من مدن العالم فورات شعبية أتت انعكاسا لتزايد مطالبه المواطنين بمزيد من الإنصاف والديمقراطية وأبرزت التحديات السياسية الرئيسية التي تواجه الحوكمة الحضرية في المستقبل.

ألف - تزايد تعقيد الحوكمة الحضرية

١٨ - بالنظر إلى التعقيد المتزايد لمجتمعاتنا، باتت الحوكمة الحضرية تتأثر بشكل متزايد بالنظم المتعددة المستويات وبأوجه التعاطي بين الجهات المعنية المتعددة.

١٩ - وتؤثر اتجاهات التوسع الحضري الحالية والتغيرات الحضرية على ديناميات التنمية على نطاق عالمي، ما يطرح تحديات غير مسبقة للحكومة الحضرية^(١٣). وأدى اعتراف بتزايد تعقيد النظم الحضرية إلى التسليم بأن الحوكمة الحضرية تحتاج إلى اعتماد مقاربة أكثر تكاملا من أجل مواجهة التحديات الحالية والمقبلة^(١٤). ويتعين على أي مفهوم جديد للإدارة الحضرية أن يكون محيطا بمسألة إشراك المستويات الحكومية المختلفة وطائفة واسعة من الجهات الفاعلة المشاركة - سواء كان ذلك بشكل رسمي أو غير رسمي - في صياغة السياسات وتنفيذها.

٢٠ - ويتعين أيضا على أي خطة عامة لإصلاح الحوكمة الحضرية أن تعترف بالتحديات المرتبطة بتنوع الظروف المحلية والأشكال الحضرية الجديدة، بما يأخذ في الاعتبار الفرص التي يتيحها التوسع الحضري وآثاره الضارة. ويستدعي تعايش المناطق الحضرية والمدن الوسيطة والبلدات الصغيرة والمدن السريعة النمو والمدن الآخذة بالانكماش اتباع مقاربة سياسية

(١٣) Burdett et al. (2014).

(١٤) Rode et al. (2008).

متميزة. ورغم التباين الكبير في التعاريف الوطنية لحجم العتبة السكانية، فإن السياسة الحضرية (على الصعيد الوطني) تواجه المهمة الصعبة المتمثلة في الاضطرار إلى تكييف السياسات مع خصائص حضرية محددة، والحد في الوقت نفسه من أوجه عدم المساواة بين المناطق والأقاليم الحضرية المختلفة (المختلفة من حيث الفقر والقضايا السكانية، والبنية التحتية، وما إلى ذلك).

٢١ - ويتطلب إيجاد نظام متوازن وحسن الإدارة للمدن وضع استراتيجيات تشمل سياسات حضرية وطنية ومناطقية/إقليمية^(١٥) طويلة الأجل مشتركة بين القطاعات توفر ما يكفي من الدعم والتنسيق داخل وبين مستويات الحكم المختلفة، وتضمن استخدام الموارد على نحو متسم بالكفاءة.

باء - غياب اللامركزية أو عدم كفايتها

٢٢ - في السنوات الثلاثين الماضية، استحدثت أكثر من مائة بلد نظم حكومات محلية تُنتخب فيها السلطات المحلية بإجراء انتخابات ديمقراطية منتظمة بهدف ترسيخ الديمقراطية على المستوى المحلي، وتحسين تقديم الخدمات، وتلبية مطالب المجتمعات المحلية.

٢٣ - إلا أن تطبيق تلك الإصلاحات كان متفاوتاً ومعقداً. وفي بعض البلدان تتمتع الحكومات المحلية بقدر كبير من الاستقلالية وتخضع لدرجة عالية من المساءلة: فهي مسؤولة عن توفير الخدمات الأساسية على نطاق واسع، وقادرة على زيادة الإيرادات والنفقات التي تمثل حصة كبيرة من إجمالي الإنفاق الحكومي (بمتوسط قدره ٢٤ في المائة في أوروبا). بيد أنه نظراً إلى الأزمات المالية والاقتصادية العالمية، تواجه الحكومات المحلية قيوداً ميزانية وهي تعاني لتحديد البنى التحتية لكي تتكيف مع التغيرات الهيكلية (مثل تقدم السكان في العمر وتغير المناخ). أما في البلدان الأخرى التي لا تزال تعاني من نقص في توفير الخدمات الأساسية، فالحكومات المحلية تكون عادة ذات صلاحيات وموارد محدودة وتفتقر إلى موظفين مهنيين وإلى القدرة على زيادة إيراداتها. وتكون ميزانيتها صغيرة سواء من حيث الأرقام المطلقة أو النسبية (مثلاً أقل من ١٠ في المائة من إنفاق الحكومة المركزية في معظم البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى)^(١٦).

(١٥) في هذه الورقة، تشير السياسات "الإقليمية" أو "الاستراتيجيات الإقليمية" إلى السياسات المتصلة بالتخطيط الإقليمي. ويُعنى التخطيط الإقليمي بالقضايا البيئية والاجتماعية والاقتصادية على نطاق المنطقة - بما في ذلك التوزيع الفعال لأنشطة استخدام الأراضي، والبنية التحتية، ونمو المستوطنات - التي ستشمل أكثر من دولة أو مقاطعة أو منطقة.

(١٦) منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (٢٠١٤ ب).

٢٤ - ويمكن أن تؤدي عمليات اللامركزية غير الفعالة إلى حوكمة ضعيفة متعددة المستويات، وعمليات تخطيط غير كافية، وأوجه عدم كفاءة اقتصادية، وتأخر في صرف الميزانية، وزيادة في تكاليف المعاملات.

جيم - الأطر القانونية والمؤسسية غير الفعالة

٢٥ - في العديد من البلدان، لا تزال إمكانات الحكومات المحلية بوصفها المحرك الرئيسي للحكومة الحضرية غير مستغلة بسبب الضعف المزمن الناجم عن وجود إطار قانوني ومؤسسي غير فعال.

٢٦ - ولم يضع وينفذ سياسات حضرية وطنية شاملة ومتسقة في السنوات العشر الأخيرة سوى عدد محدود من البلدان^(١٧). وكثيراً ما لا تكون الأطر القانونية والمؤسسية الوطنية مكيفة بشكل كاف مع السياقات المحددة للمناطق الحضرية ومع قدرة الحكومات الوطنية الفرعية. وكثيراً ما يكون هناك انفصام بين الأطر القانونية والإدارية والمالية، وتسود ضبابية في توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، علاوة على وجود أنظمة متناقضة في معظم الأحيان. وإضافة إلى ذلك، غالباً ما تكون هذه الأطر من الصرامة بما لا يتيح الاستجابة لأوضاع وديناميات التحضر السريعة التغير.

٢٧ - ويشكل التخطيط الحضري وتنظيم الأراضي، على سبيل المثال، مجالين بالغين الأهمية للحكومة الحضرية^(١٨). وفي العديد من البلدان لا تتيح الأطر القانونية والمؤسسية الحالية للحكومات الوطنية أو المحلية الاستجابة بشكل كاف للمضاربة المتزايدة بالأراضي والمرافق الإسكانية. وقلص الضعف في استخدام الأراضي وفي سياسات الإسكان الاجتماعية في العقود الأخيرة من فرص حصول الفقراء على مسكن لائق، ما زاد التجزئة الاجتماعية في المناطق الحضرية وانتشار الأحياء الفقيرة في البلدان النامية. ولا تزال ظواهر المستوطنات غير الرسمية، والحياسة غير المضمونة للأراضي وعمليات الإخلاء، تشكل بعداً حيوياً يؤثر على نحو بليون شخص في العالم. وسيستمر هذا الوضع وينمو خلال العقود المقبلة ما لم تنفذ السياسات الملائمة ويجري تمكين الحكومات المحلية وزيادة قدراتها من أجل تحسين إدارة الأراضي والإسكان، وضمان إنفاذ أنظمة الأراضي والإسهام في إدماج المستوطنات غير الرسمية (والنظم العرفية لإدارة الأراضي) في التخطيط الحضري وإدارة المناطق الحضرية^(١٩).

(١٧) Dodson et al. (2015).

(١٨) LSE Cities et al. (2015).

(١٩) Parnell and Oldfield (2014).

٢٨ - ويمكن للتعاون بين البلديات (إقامة الشراكات وتنمية التعاون بين البلديات المجاورة) أن يقلل من التشرذم المؤسسي، ويعزز أوجه التآزر بين اقتصادات التكتل، ويزيد الاتساق والتنسيق داخل البلديات وفي ما بينها (مثلا من أجل تقديم الخدمات، والتخطيط، وما إلى ذلك). وهذا التعاون راسخ جدا في أوروبا وهو متبّع بشكل متزايد في مناطق أخرى، مثل أمريكا اللاتينية، بيد أنه لا يحظى دائما بالاعتراف أو التيسير في كثير من المناطق الأخرى. وفي كثير من البلدان، تعوق الأطر القانونية والسياسات الوطنية التعاون بين المدن المتجاورة وكذلك بين المدن ومناطقها الداخلية، ما يضعف من الروابط القائمة بين المناطق الحضرية والريف^(٢٠).

٢٩ - وتساعد القوانين الجيدة في بناء الأطر المؤسسية القوية والمساءلة من قبل الجمهور وانخراط الجهات المعنية في التنمية الحضرية والإقليمية، وتعزيز دور القطاع العام في تنظيم التنمية الحضرية وحماية المنافع العامة. ولا تزال الأطر القانونية غير الفعالة تمثل تحديا مستمرا في الاعتراف بهذه الأهداف.

دال - التحديات المتروبولية

٣٠ - تخطى أكثر من خمسمائة من المدن في جميع أنحاء العالم عتبة المليون نسمة^(٢١). وتجاوز العديد منها حدودها الإدارية (المحلية وحتى الوطنية أحيانا) من حيث نموها المادي وأصبحت اقتصاداتها أكثر عولمة، جاذبة تدفقات من السلع ورؤوس الأموال والمهاجرين من مختلف مناطق العالم. واتسعت رقعة بعضها حتى أصبحت مدنا ضخمة أو ممرات حضرية أو مناطق حضرية كبيرة. ويمكن أن يشكل إنشاء منطقة متروبولية إسهما وحيدا يكون فيه التخطيط للخدمات وتوزيعها عاملين، أو يمكن أن تضم عشرات البلديات التي تنطوي على أوجه تفاوت كبيرة وعلى فصل مكاني بين الأحياء السكنية. وقد يؤدي انعدام التنسيق على النطاق المتروبولي إلى حلول غير فعالة من حيث التكلفة، لا سيما لجهة التصدي للتحديات التي يفرضها اتساع رقعتها الجغرافية وللآثار الخارجية.

٣١ - وما برح عدد سلطات الحوكمة المتروبولية يتزايد بشكل كبير منذ تسعينات القرن الماضي. وتتراوح ترتيبات الحوكمة المتروبولية بين التعاون العادي بين البلديات، وأشكال الحوكمة الأكثر تنظيما وتكاملا، بل وحتى المنتخبة أحيانا. وقد ولدت معظم إصلاحات الحوكمة المتروبولية نقاشات سياسية وخلافات حادة. بيد أن الحواجز التي تعترض بذل مزيد

(٢٠) Salet and Savini (2015).

(٢١) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، شعبة السكان (٢٠١٤).

من جهود الإصلاح ما زالت قائمة، بينها الهويات أو العداوات المحلية القوية، أو المصالح المكتسبة للبلديات والمقيمين، أو المعارضة التي تبديها المستويات الحكومية العليا، أو القيود المتصلة بنظم المالية العامة المحلية^(٢٢).

هاء - عدم المساواة والإقصاء

٣٢ - تعزز عمليات التوسع الحضري الراهنة من عدم المساواة والإقصاء - لا سيما بالنسبة إلى النساء والشباب وكبار السن والأقليات وفقراء المناطق الحضرية. وتسبب الاختلالات الاجتماعية احتكاكا وفي بعض الحالات عنفا وعدم استقرار سياسيا. ومن المسلم به عموما أنه يتعذر التغلب على التحديات الراهنة من دون مشاركة مناسبة وبعيدة المدى وانخراط نشط من جانب السكان. وما زالت العمليات التشاركية تعاني من القيود الهيكلية في ظل غياب تشريعات تعترف بمنظمات المجتمع المدني، وتضمن المشاركة وتشجعها، وتتيح الوصول إلى المعلومات والبيانات العامة من أجل تعزيز التنظيم المواطني المستنير. ويضاف إلى ذلك أيضا الافتقار إلى الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة.

٣٣ - يعتبر التصدي للتحدي الكامن في الترويج لمقاربة قائمة على الحق في المدينة - مستندة إلى الاعتراف بحقوق الإنسان باعتبارها بعدا شاملا للسياسات الحضرية - أمرا أساسيا لتعزيز مشاركة المواطنين وكفالة قدر أكبر من الإنصاف في المجتمعات الحضرية.

واو - ضعف أطر شراكات تقديم الخدمات

٣٤ - في ما يتعلق بتقديم الخدمات، يمكن لشراكات القطاع العام مع الجهات الفاعلة الأخرى (كالقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية، وما إلى ذلك) أن تساعد في تقديم الخدمات وغير ذلك من الجوانب الحيوية للتنمية الحضرية (الأحياء الفقيرة، وتوسع المدن، وما إلى ذلك).

٣٥ - ومع ذلك، في العديد من المناطق تكون الأطر القانونية التي تنظم طلب تقديم العروض، والعقود، والرقابة، ضعيفة أو غير مطبقة، وتثبط هذه الضبابية في الرؤية من عزيمة المستثمرين المحليين والأجانب في الأعمال التجارية.

٣٦ - وفي الوقت عينه، أثبتت الشراكات بين القطاعين العام والخاص أنها من التعقيد بما لا يتيح تطبيقها (مثل إجراء دراسات الجدوى التمهيديّة، وضرورة توفر خبرة تقنية قوية وقدرات تفاوضية). وغالبا ما تفتقر الحكومات الوطنية والمحلية إلى المعلومات والخبرات

(٢٢) Andersson (2015).

اللازمة للتفاوض على قدم المساواة مع الشركات الدولية القوية التي تتمتع بخبرات واسعة في مختلف مجالات تقديم الخدمات العامة.

٣٧ - كما تواجه المؤسسات العامة، ولا سيما الحكومات المحلية، التحدي المتمثل في إقامة شراكات مع المجتمعات المحلية والقطاع غير الرسمي.

زاي - الرصد والتقييم غير الكافيين للسياسات الحضرية

٣٨ - لا يستطيع العديد من الحكومات دون الوطنية في الوقت الراهن الحصول على بيانات موضوعية، وهي تفتقر تاليا إلى القدرة على اتخاذ قرارات مستنيرة وعلى تحسين إيلاء الأولوية للسياسات المحلية. وستتطلب مهمة رصد وتقييم أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة تجميع بيانات أكثر تفصيلا وموضوعية، بدعم من المكاتب الإحصائية الوطنية بالتعاون مع الحكومات المحلية والجهات المعنية من أجل ضمان متابعة السياسات العامة.

٣٩ - وإضافة إلى ذلك، فإن الحكومات الوطنية لا تشجع بما يكفي مشاركة الحكومات المحلية والجهات المعنية في تحديد وتنفيذ ورصد السياسات والخطط الحضرية والإقليمية، في الوقت الذي تفتقر فيه الجهات المعنية في المجتمع المدني إلى آليات مستقلة لرصد وتقييم السياسات والمشاريع العامة (كالمرصد وسجلات أداء المواطنين أو المجتمعات المحلية).

حاء - التغيير التكنولوجي السريع

٤٠ - غير العصر الرقمي إلى حد بعيد مجتمعاتنا وطريقة عيشنا وعملنا ولهونا. وتتيح التطورات التكنولوجية الجديدة إمكانات غير متوقعة للأعمال التجارية والمواطنين والجهات العامة الفاعلة. ومع ذلك، فإن السلطات العامة تجد صعوبة أحيانا في الاستجابة لهذه التطورات الجديدة. فما الذي ينبغي تنظيمه؟ وما الذي ينبغي أن يُترك تنظيمه للسوق؟ وكيف يمكن حماية المنافع المشتركة على أفضل وجه؟^(٢٣)

٤١ - ويطرح التغيير التكنولوجي تحديات حضرية معقدة ومتراطة تتطلب من مؤسسات المدن التكيف لمواجهتها^(٢٤). إن جمع وامتلاك واستخدام وانفتاح "البيانات الضخمة" والمعلومات الشبكية الآنية أدت بالفعل إلى إنشاء عمليات وهياكل جديدة للحكومة الحضرية^(٢٥). وتمثل المسائل المحيطة باستخدام أجهزة الاستشعار والخوارزميات

(٢٣) انظر [EUKN] (2015) European Urban Knowledge Network.

(٢٤) Margetts and Dunleavy (2013).

(٢٥) Kitchin (2014); Townsed (2014).

والتشغيل الآلي والمراقبة وحماية البيانات الشخصية والخصوصية تحديا مستمرا للحكومة الحضرية في المستقبل.

ثالثا - إيلاء الأولوية للخيارات السياسية - اتخاذ إجراءات تحويلية من أجل الخطة الحضرية الجديدة

٤٢ - إن إشاعة الظروف المؤاتية لوضع سياسات تؤدي إلى مستقبل حضري دينامي ومستدام ومنصف تستدعي توزيعا متوازنا للسلطة معززا بصكوك قانونية ومالية تراعي مبادئ التبعية والتناسب الرئيسيين. فالحوكمة الحضرية الجديدة، المستندة إلى المبادئ المقبولة عموما للحكم الرشيد، تضع حماية جميع السكان في صميم التنمية الحضرية والريفية: فهي تحترم حقوق الإنسان، وتتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة، وتحمي أفراد المجتمع المهمشين والضعفاء، وتعزز مشاركة المواطنين، وتمكّن قدرات الشباب وتحقق المساواة بين الجنسين^(٢٦). ويحمي الحكم الرشيد البيئة ويحسنها؛ وهو يهدف إلى تحسين نوعية الحياة والحفاظ على الصحة العامة، والحد من الأثر البيئي لكل الأنشطة البشرية ويسعى في الوقت نفسه إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي والتوظيف.

٤٣ - إن الأطر القانونية التي تنظّم المسائل الشاملة المتصلة بالخطة الحضرية الجديدة أساسية لتعزيز كفاءة الأطر المؤسسية. وتُنصَح الدول الأعضاء بتنقيح و/أو وضع نظام قانوني شامل تستند إليه كل جوانب الإدارة الحضرية، يكون مكيفا مع الحقائق الحضرية المختلفة. وتساعد القوانين الجيدة في بناء الأطر المؤسسية القوية والمساءلة من قبل الجمهور وانخراط الجهات المعنية في التنمية الحضرية والإقليمية، مما يعزز دور القطاع العام في تنظيم التنمية الحضرية وحماية المنافع العامة. ويتعين أن تكون الأطر القانونية ممكنة للقدرات ومرنة بغية مساعدة المدن في مواجهة التحديات الجديدة.

٤٤ - وتشمل الظروف المؤاتية الأعم للخطة الحضرية الجديدة بناء القدرات، والمشاركة، والمرونة للتكيف مع السياقات الاجتماعية والمكانية المتغيرة، والاحتياجات المحددة بحسب السياسات، والتغيرات البيئية، والآثار الناجمة عن التكنولوجيات المبتكرة مثل الثورة الرقمية.

(٢٦) منظمة الشفافية الدولية (٢٠١٥).

ألف - إرساء أطر متينة متعددة المستويات للحكومة

٤٥ - يُعدُّ إرساء الحوكمة الفعالة المتعددة المستويات^(٢٧) الشرط الرئيسي المسبق لاتباع نهج الحوكمة الحضرية الجديدة وتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة بنجاح. وينطوي تحقيق أهداف التنمية المستدامة على صعوبات متعددة المستويات^(٢٨). لذا يتعين على الحكومات الوطنية أن تعمل، ضمن نُظُم الحوكمة المتعددة المستويات، على تيسير الحوار والتعاون بين الحكومات والمؤسسات العامة على شتى المستويات، مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بوظائفها السيادية. وقد أدى إرساء نُظُم اللامركزية وإقامة الشراكات وكفالة أشكال المشاركة إلى تبسيط شكل التدرج الهرمي نوعاً ما، وإضفاء مزيد من المرونة فيما بين المستويات. فأصبح ثمة ترابط بين الشبكات القائمة ضمن الحدود الجغرافية والمستويات الحكومية وفيما بينها. وبات يُنظر إلى الجهات الفاعلة غير الحكومية، من قبيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، باعتبارها من الشركاء الرئيسيين للحكومات على جميع المستويات^(٢٩).

٤٦ - ويتطلب إطار الحوكمة المتعدد المستويات، القائم على التشاور المنتظم وبناء الشراكات على مختلف المستويات الحكومية، وضع أطر وأنظمة قانونية متسقة لتجنب التداخل وظهور الثغرات وعدم الكفاءة في استخدام الموارد. ويُعدُّ إنشاء آلية تمويل موثوق فيها، ومحددة تحديداً واضحاً، من العوامل الحاسمة لإرساء نظام حوكمة فعال متعدد المستويات. ومن الأمثلة التي يمكن الاسترشاد بها لاتباع نهج سياساتي قائم على المصالح المشتركة، تُذكر الخطة الحضرية التي وضعها الاتحاد الأوروبي والتي تضم، ضمن شراكات

(٢٧) بدأ يُنظر إلى التنمية المستدامة باعتبارها سياسة لتحقيق التوازن بين المصالح الاجتماعية والاقتصادية والبيئية منذ صدور تقرير برونتلاند (اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية، ١٩٨٧). ويتطلب تحقيق التوازن بين هذه المصالح، المتضاربة أحياناً، إرساء هيكل فعال متعدد المستويات للحكومة، يتيح تطبيق إطار مؤسسي لاتخاذ القرارات وتنفيذها. وما لم يتوفر هذا الإطار، لن يكون ممكناً "جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة" (الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة)، ومعالجة التحديات الملحة حالياً على الصعيد العالمي. وهذا أمر معترف به في العديد من قرارات الأمم المتحدة وبياناتها. وتسلم الجمعية العامة في الفقرة ٧٦ من قرارها ٢٨٨/٦٦ بأن "وجود حوكمة فعالة تمثل آراء الجميع ومصالحهم على كل من الصعيد المحلي ودون الوطني والوطني والإقليمي والعالمي أمر بالغ الأهمية في النهوض بالتنمية المستدامة"، كما أن الفقرة ٧٩ تشدد بوضوح على ضرورة "وجود إطار مؤسسي أفضل وأكثر فعالية للتنمية المستدامة يسترشد بالمهام المحددة المطلوب أدائها وبالتكليفات الصادرة في هذا الصدد" (إعلان مؤتمر ريو+٢٠، "المستقبل الذي نصبو إليه").

(٢٨) Meuleman and Niestroy (2015).

(٢٩) Stoker (1998).

مواضيعية، كلا من الدول الأعضاء، والمفوضية الأوروبية، والسلطات المحلية، والمؤسسات المعرفية، والقطاع الخاص.

٤٧ - ولكي تكون الحوكمة المتعددة المستويات فعالة، يتعين أن تستند إلى أطر مؤسسية لمعالجة المشاكل والتحديات الحرجة بطريقة مباشرة ومتكاملة، لا الاعتماد على القطاعات الجزئية^(٣٠) للسياسات. وفي ذلك اعتراف بأن الحوكمة المتكاملة الفعالة يجب أن تعطي الأولوية لإدماج نطاقات جغرافية وقطاعات معينة على حساب أخرى^(٣١). وتتوافق الحوكمة المتكاملة جيدا مع إرساء الحوكمة المتعددة المستويات. ولا بد لوضعها من النظر في بُعدين اثنين هما: (أ) التنسيق العمودي بين كل من البلديات والسلطات المترابولية والإقليمية والسلطات الحكومية/على مستوى المقاطعات والسلطات الوطنية (وفي بعض المناطق، كالاتحاد الأوروبي، على مستوى السلطات فوق الوطنية أيضا)؛ (ب) التنسيق الأفقي بين الإدارات والسلطات والهيئات الحكومية القطاعية المختصة، علاوة على الجهات الفاعلة غير الحكومية القائمة على مستويات الحوكمة نفسها.

٤٨ - ويتطلب تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية (مثل المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والأوساط الأكاديمية، وما إلى ذلك) اهتماما بوجه خاص^(٣٢). أما الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وبين القطاعين العام والخاص والقواعد الشعبية، فتستلزم أشكالاً مختلفة من التعاون أو من الإنتاج المشترك عما هو قائم بين الجهات الحكومية. وينبغي النظر إلى منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية باعتبارها من الشركاء الرئيسيين للجهات الحكومية. ورهنا بتوافر الإطار والدعم المناسبين على المستوى القانوني، يمكن إقامة شراكات على الصعيد المحلي مع المجتمعات المحلية والقطاع الخاص لكفالة حصول الجميع على الخدمات المحلية الأساسية، علاوة على إرساء الهياكل الأساسية الكفيلة بالصمود لضمان حقوق الإنسان وكرامته، ومعالجة أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والتحديات البيئية.

(٣٠) 6 et al. (2002).

(٣١) Rode, P. (2015).

(٣٢) Curry (2015).

باء - تعزيز عمليات تحقيق اللامركزية

٤٩ - اكتسبت حكومات المدن أهمية متزايدة نتيجةً لتحقيق اللامركزية وإقامة الشبكات الاجتماعية وانتشار ظاهرة العولمة^(٣٣)، نظراً لكون مستوى الحكم فيها أقرب إلى سكان المناطق الحضرية. ومن أجل إرساء إطار فعال متعدد المستويات للحكومة، لا بد من وضع عملية فعالة لتحقيق اللامركزية، في ظل الإقرار بأهمية شتى مستويات الحكومة، وتحديد أدوار وسلطات ووظائف الحكومات الوطنية ودون الوطنية تحديداً واضحاً. لذا ينبغي أن يقوم نهج الحكومة المتعدد المستويات المشار إليه أعلاه على مبادئ احترام الحكم الذاتي المحلي والولاية الاحتياطية، لكفالة أن تضطلع الحكومات دون الوطنية بمسؤولياتها الكاملة في تعزيز التنمية الحضرية المستدامة^(٣٤). وفي العديد من البلدان، يتطلب ذلك تقاسم السلطات والموارد على نحو أفضل فيما بين المؤسسات/الحكومات الوطنية ودون الوطنية.

٥٠ - ويستلزم تحقيق اللامركزية بشكل فعال توافر قدر كاف من الموارد، سواء البشرية منها أو المالية، من أجل توجيهها إلى الحكومات المحلية والإقليمية الخاضعة للمساءلة أمام مواطنيها عن الوفاء بمسؤولياتها. وينبغي أن تُوكَل إلى السلطات المحلية الصلاحيات اللازمة لتعبئة الموارد المحلية، والقدرة على إدارة وجباية الضرائب والرسوم المحلية، وسلطة تحديد تعريفات للخدمات، وأن يتاح لها أيضاً الحصول على مختلف مصادر التمويل، واختبار نماذج مبتكرة للتمويل. وينبغي كذلك تشجيع الحكومات المحلية على الاقتراض على الصعيد الوطني، وطلب التمويل الدولي حيثما أمكن، وفقاً للمبادئ التوجيهية والقواعد التي تضعها الحكومات الوطنية والهيئات التشريعية.

٥١ - ولا بد من منح السلطات المحلية الاستقلال الذاتي لإدارة شؤون موظفيها (في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين ومنح المكافآت والفصل من العمل على أساس الجدارة والشفافية، وما إلى ذلك). ويُعتبر مدى تحلّي مؤسسات الحكم المحلي بالطابع المهني، بالاستناد إلى مسارات وظيفية واضحة، وتقديم الأجر والتدريب المناسبين لموظفي الحكومات المحلية، من العوامل الأساسية للاضطلاع بهذه المهام. وسعياً إلى تعزيز الشفافية والمساءلة، ينبغي أن يؤدي الإطار القانوني والمؤسسي المتاح إلى تحسين الرقابة العامة وحصول المواطنين على البيانات العامة (من خلال استخدام التكنولوجيات الجديدة على سبيل المثال)، ومكافحة الفساد والرشوة. ومن الضروري أيضاً إرساء إطار تنظيمي فعال ينفذ تنفيذاً جيداً

(٣٣) المرجع نفسه.

(٣٤) (٣٤) Evans et al. (2006); Floater et al. (2014); Rydin (2010).

(من خلال طلب تقديم العطاءات، واستخدام العقود، وما إلى ذلك) للحصول على أفضل النتائج من المشاريع الخاصة، وتوسيع نطاق الشراكات في إنجاز مشاريع محددة بالتعاون مع المجتمعات المحلية.

٥٢ - ويكتسي تحقيق اللامركزية الفعالة أهمية بالغة من أجل تعزيز السياسات الحضرية، سواء على الصعيد الوطني أو المحلي. وسعياً إلى تحسين الإطار المؤسسي، ينبغي للحكومات الوطنية أن تعزز المشاركة النشطة لسلطات المدن والسلطات الإقليمية في جميع عمليات الإصلاح القانوني أو الإداري، سواء على الصعيد المتروبولي أو دون الوطني، وفي إطار إعداد استراتيجيات التنمية دون الوطنية، ولا سيما في تحديد وتنفيذ السياسات الحضرية والإقليمية على الصعيد الوطني.

جيم - تشجيع السياسات الحضرية والإقليمية الوطنية المتكاملة

٥٣ - يُعدُّ تحقيق اللامركزية وإرساء أطر وطنية متينة للسياسات الحضرية والإقليمية من العوامل الحاسمة لإدارة نظام متوازن للمدن والأقاليم. ويتعين دعم هذا النوع من السياسات من خلال إرساء إطار قانوني ومؤسسي واضح قائم على مبدأ الولاية الاحتياطية، وتوزيع القدر الكافي من الموارد المالية على الصعيد الحكومي الدولي، وتمكين المواطنين. ويسع أيضاً تعزيز نهج الحوكمة المتعدد المستويات من خلال تأمين الإرادة السياسية القوية، وهو ما يلزم لتحديد استراتيجيات وطنية تقوم على رؤية مستقبلية عن طريق إجراء عملية استشارية واسعة النطاق.

٥٤ - وتتسم الأطر الوطنية التي يجري تحديدها لتنفيذ السياسات الحضرية والإقليمية بأهمية حاسمة في تعزيز التحضر المستدام والتنمية الإقليمية، وكفالة القدر اللازم من التكامل بين تقوقع العقليات في مجال السياسة العامة وتوزيع الموارد الوطنية توزيعاً أفضل على الحكومات دون الوطنية، هذا بالاقتران مع آليات للحد من أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والإقليمية بين المناطق وداخلها. وتتعترف هذه السياسات بأهمية المستوطنات البشرية بجميع مستوياتها، سواء في المناطق الريفية أو البلدات الصغيرة أو المدن المتوسطة^(٣٥) أو المناطق المتروبولية ضمن نظام المدن، في ظل إرساء آليات الحوكمة اللامركزية التي تتيح لجميع النظم قدرة الاستجابة بالشكل الملائم للواقع القائم والتحديات الماثلة على الصعيد المحلي. ومن شأن ذلك أن يعزز الترابط والتكامل وأن يُنشئ بالتالي نظاماً متكاملًا للمدن.

(٣٥). ESPON (2012); Roberts (2014).

٥٥ - وتركز الوحدة الثالثة المعنية بالسياسات لمؤتمر الممثل الثالث على ضرورة أن تكون السياسات الحضرية الوطنية مشروعة ومتكاملة وقابلة للتنفيذ، وأن يجري رصدتها بشكل فعال، وأن تلقى دعم الآليات التي تكفل الاستمرارية وتتيح في الوقت نفسه إدخال التعديلات اللازمة عليها.

دال - تعزيز الحوكمة المتروبولية

٥٦ - تتطلب الاستجابة للتحديات الحضرية الجديدة إدخال تعديلات على توزيع السلطات، بما يتناسب مع الواقع الذي يعيش ويعمل فيه الناس (المناطق الحضرية الوظيفية)^(٣٦)، لا مطابقة السياسات مع الحدود الإدارية التي وُضعت، في بعض الحالات، منذ قرون عدة. ويسع آليات الحوكمة المتروبولية أن تتيح إجراء تنسيق مرن للسياسات في ظل الظروف المتغيرة بسرعة، ومن ثم الإسهام في معالجة العوامل الخارجية والمسائل العرضية، وتحقيق أوجه التآزر من أجل تعزيز التنمية المتروبولية^(٣٧). وتستلزم أنشطة التخطيط المكاني الاستراتيجي^(٣٨)، وبرامج تنمية الهياكل الأساسية الرئيسية، وتقديم الخدمات العامة في المناطق المتروبولية، توافر الجهود المتضاربة. فعلى سبيل المثال، تؤدي درجة التعقيد التي تنطوي عليها نظم النقل العام لكفالة تسيير الملايين من الرحلات بطريقة آمنة في الوقت اللازم، كل يوم، إلى بروز مشاكل تقنية وإدارية وسياسية ومالية خطيرة لا يمكن للبلديات المعزولة أن تجد لها حلاً بشكل فردي.

٥٧ - غير أنه لا يوجد حل واحد يناسب الجميع. ويمكن لنماذج الحوكمة المتروبولية أن تتراوح من إقامة شراكات آنية إلى وضع ترتيبات أكثر اتساماً بالطابع المؤسسي (ومنها مثلاً وكالات التخطيط المعنية بقطاع واحد أو الوكالات المتعددة القطاعات، واتفاقات التعاون فيما بين البلديات، والهياكل المتروبولية سواء كانت منتخبة أو غير منتخبة)^(٣٩). ويسع إقامة نماذج مختلفة داخل البلد الواحد من أجل الاستجابة على النحو الملائم للاحتياجات المحددة في مختلف المناطق المتروبولية.

٥٨ - ويتعين إتاحة الأدوات القانونية المناسبة والحوافز ذات الصلة من أجل تعزيز الحوكمة المتروبولية والتعاون الطوعي فيما بين البلديات. ويمكن وضع معايير على الصعيد الوطني

(٣٦) Hamilton, D.K. (2014); van den Berg et al. (1997).

(٣٧) Clark and Moonen (2013).

(٣٨) Salet et al. (2003).

(٣٩) World Bank Group (2015); OECD (2015b), Ahrend et al. (2014b); Bahl et al. (2013).

(مثل العتبات السكانية) لتحديد المناطق التي تتطلب ممارسة حوكمة متروبولية، مع الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية القائمة في مختلف الأماكن. ولكي تحقق الإصلاحات المتعلقة بالحوكمة المتروبولية النجاح المنشود، لا بد من أن تلقى القبولَ والمشاركة على جميع المستويات الحكومية، ولا سيما من جانب المدن الرئيسية والثانوية. ويتعين أيضا تكييف الإصلاحات مع شتى السياقات الوطنية/الإقليمية^(٤٠).

٥٩ - وينبغي إيلاء هياكل الحوكمة المتروبولية الصلاحيات اللازمة لمعالجة الشواغل المتروبولية، وإتاحة آليات التمويل لها في التعاطي مع العوامل الخارجية، وتعبئة الاستثمارات على الأمدين المتوسط والطويل لتنفيذ مشاريع الهياكل الأساسية الكبرى وتوفير الخدمات المتروبولية. وينبغي أن يضمن التمويل على الصعيد المتروبولي توافر آليات المعادلة للحد من أوجه التفاوت على المستوى الداخلي. ومن شأن إقامة الشراكات مع القطاع الخاص والمجتمعات المحلية أن يسهم أيضا في تحسين تعبئة الموارد المتعلقة بتقديم الخدمات وإتاحة الهياكل الأساسية (العقود، وعقود الإيجار، والامتيازات، وما إلى ذلك).

٦٠ - ويطرفق نشوء المناطق والممرات الحضرية، بما في ذلك عبر الحدود الوطنية، مع ضرورة إقامة تعاون أفقي أوسع نطاقا من أجل تيسير التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والاستجابة للتحديات البيئية. وثمة حاجة إلى التنسيق عبر الحدود بين السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية من أجل تعزيز قدرة صمود المناطق التي تشهد نموا حضريا سريعا.

هاء - نشر ثقافة جديدة قائمة على المشاركة والإنصاف

٦١ - تستلزم معالجة التحديات المبينة في الفرع الثاني نشر ثقافة جديدة هي "ثقافة المشاركة" القائمة على تمكين المجتمع المدني وإرساء أسس ديمقراطية محلية مزدهرة. وتتميز هذه الثقافة باتباع نهج يكفل المسؤولية المشتركة عن التنمية الحضرية والمحلية. وبإمكان الحوكمة الحضرية الجديدة أن تسهم في إعادة تقويم الصلة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن ثم "تعميق" الممارسات الديمقراطية من أجل تحقيق التوازن بين جماعات الضغط التقليدية وغير الرسمية. ويمثل نشر نوع جديد من "الثقافة" واحدا من أكبر التحديات التي تواجه الحوكمة الحضرية.

٦٢ - ويشكل إرساء إطار قانوني ملائم وفعال لكفالة المشاركة المسؤولة من جانب المواطنين في عملية اتخاذ القرارات على مختلف المستويات شرطا مسبقا لتعزيز مشاركة المجتمع المدني المنتظمة في التنمية الحضرية. ويتعلق الأمر، على وجه الخصوص، بمشاركة المرأة

(٤٠) OECD (2015a).

والشباب والعاملين في قطاعات غير منظمة والفئات المهمشة (مثل سكان الأحياء الفقيرة والأقليات والمهاجرين) على الصعيد المحلي.

٦٣ - وبالإضافة إلى وضع الأطر القانونية على الصعيدين الوطني والمحلي، ينبغي للحكومات الوطنية والمحلية أن تحدد آليات أو فضاءات مؤسسية، وأن تضع قواعد واضحة وشفافة، وأن تيسر الحصول على المعلومات العامة (البيانات المفتوحة)، وأن تعمل على توفير الدعم الكافي للسياسات من أجل التشجيع على مشاركة منظمات المجتمع المدني بطريقة مستقلة في عمليات اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي. ويمكن للتكنولوجيات الجديدة أن تساعد على إبقاء السكان على علم بالمستجدات، وأن تحث على مشاركتهم.

٦٤ - وقد أنشئت عمليات مشاركة ابتكارية وجرى تطبيقها في بعض البلدان على مدى السنوات القليلة الماضية (كاتباع الأسلوب التشاركي في وضع الميزانيات والتخطيط، وإنشاء مجالس الشباب، وما إلى ذلك). بيد أنه لا ينبغي للممارسات التشاركية أن تؤدي إلى التحكم في مشاركة المواطنين، إنما إلى زيادة تنظيم المجتمع على نحو مستقل، مثلما أكده بعض منتقدي عمليات المشاركة تلك.

٦٥ - وينبغي للمجتمع المدني أن يجعل الحكومات المحلية والوطنية تخضع للمساءلة أمام المواطنين والمجتمعات المحلية، عن طريق إقامة آليات مستقلة لرصد وتقييم السياسات العامة (من قبيل المراسد). وبإمكان الحكومات الوطنية والمحلية أيضا أن تعزز عمل الآليات المستقلة بغية تيسير عملية التحكيم حيثما تنشأ منازعات بين المواطنين والإدارة العامة (مثل أمين المظالم المحلي).

واو - تعزيز بناء القدرات في مجال الحوكمة الحضرية

٦٦ - تتطلب الحوكمة الحضرية الجديدة توافر مزيد من القدرات على جميع مستويات الحكم ولدى جميع الجهات الفاعلة المعنية. وبدايةً، ينبغي لكل حكومة محلية أن تكون قادرة على وضع برنامج مزود بالموارد الكافية لبناء القدرات، لكي يتم تنفيذه بقيادة محلية، بالشراكة مع المجتمع المدني وبدعم مقدم على الصعيدين الوطني والدولي. وينبغي أيضا أن يكون تحقيق اللامركزية وتفويض السلطات محور تركيز برامج محددة لبناء القدرات. ويتعين كذلك تقييم نطاق اللامركزية والأطر القانونية التي تواكب هذه العملية، علاوة على إجراءات التخطيط الحضري وتدبير إدارة المناطق الحضرية، وقدرة الحكومات دون الوطنية على تحسين نظمها في مجال المحاسبة ومراجعة الحسابات وعمليات الشراء، وكذلك قدرة الحكومات الوطنية على الاضطلاع بإجراءات المتابعة، وما إلى ذلك.

٦٧ - وهذا يتطلب اتباع نهج عام متسق وتعبئة شتى طرائق التعليم والتدريب، بدءاً بمستوى التعليم العالي والمتوسط، وصولاً إلى توفير الدورات التقنية والتعلم من الأقران وتقديم الدعم التقني، وذلك للتغلب على الثغرات القائمة في القدرات المهنية والإدارية لكثير من البلدان في إدارة التحضر. وينبغي وضع استراتيجيات مبتكرة موجهة إلى الحكومات المحلية وغيرها من المؤسسات التي تعمل على مستوى المدن^(٤١). وهذا يشمل مشاركة الحكومات المحلية والمجتمع المدني في تبادل المعلومات والمعارف. وتتطلب عملية إشراك المجتمع المدني وضع برامج لبناء القدرات من أجل تحسين قدرة قادة المجتمعات المحلية والمؤسسات العامة على الدخول في حوار، ودعم نهج الشراكة التعاونية. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن منظمات غير حكومية مؤثرة، مثل "المرأة في العمل غير الرسمي" و "الشبكة الدولية لمنظمات سكان الأحياء الفقيرة" استطاعت جمع الموارد وزيادة فرص الحصول على المعلومات لصالح المجتمعات المحلية ذات الدخل المنخفض، وحققت بذلك نتائج إيجابية ملموسة^(٤٢).

٦٨ - وينبغي أيضاً توجيه الجهود نحو سد الفجوة القائمة بين الواقع الخاص بالأوساط الأكاديمية وواقع الحكومات المحلية. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة حاجة إلى إقامة صلات تعلم أقوى بين الحكومات المحلية وقطاع الأعمال، بهدف تعزيز التعاون بقدر أكبر بين الموظفين العموميين وأصحاب المصلحة المحليين. وعلى صعيد الرصد والتقييم، يتعين تنمية القدرات الوطنية والمحلية سواء في الحصول على البيانات المصنفة أو إنتاجها (من خلال استخدام التكنولوجيات الجديدة على سبيل المثال)، فضلاً عن تطوير قدرات الحكومات دون الوطنية على رصد البيانات الحضرية والإقليمية.

زاي - تمكين حوكمة العصر الرقمي

٦٩ - لا بد من أن تتم الحوكمة الحضرية الجديدة بالاقتران مع حوكمة العصر الرقمي^(٤٣). وهذا يعني أن المصلحة العامة يجب أن تكون القوة الدافعة للابتكار الحضري ونشر تكنولوجيات المعلومات بغية إرساء الحوكمة الحضرية الجديدة. لذا يتعين مواصلة وضع الأدوات المكرسة للحكومة الإلكترونية، وفي طليعتها إتاحة الاطلاع على المعلومات بالوسائل الرقمية، وبشكل "متمحور حول المواطن"، من أجل تيسير التعاون المشترك

(٤١) Meuleman and Niestroy (2015).

(٤٢) Cf. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (2015), and Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015).

(٤٣) Dunleavy et al. (2005).

بين الإدارات وبين الوكالات وبين القطاعات على نحو أفضل. بالإضافة إلى ذلك، يتعين استكشاف واختبار الفرص التكنولوجية الجديدة المتاحة، كتلك المرتبطة بأجهزة الاستشعار، والمعلومات الآنية، والتحليلات التنبؤية، و”الحكومة المبنية على نماذج رياضية“، والتشغيل الآلي، والبيانات الضخمة، وربما مواصلة معاييرها إلى جانب النظر في المخاطر القائمة، ومسائل التقادم التكنولوجي، والفعالية من حيث التكلفة، والكفاءة بوجه عام.

٧٠ - وينبغي أن تؤدي حوكمة العصر الرقمي إلى تمكين المجتمع المدني. إذ توفر وسائل التواصل الاجتماعي لجميع الجهات الفاعلة منبرا للإعراب عن شواغلها، والتعبير عن اهتماماتها، وممارسة الضغط السياسي بطريقة منظمة، والتفاعل مع القادة السياسيين. ومن شأن الحوكمة الإلكترونية أن تيسر إرساء أسس الديمقراطية والمشاركة، مثلا من خلال إشراك المواطنين على نحو أوثق في العمليات التشريعية ووضع السياسات (عبر اقتراح تشريعات جديدة أو تعديلات على القوانين القائمة).

٧١ - وفي عصر التحول الرقمي، ينبغي أن يتمثل دور الحكومات في أنشطة التيسير والحفز، وإتاحة المجال للابتكار التكنولوجي والاجتماعي، وإزالة الحواجز القانونية والمالية والضريبية، والجمع بين الأطراف بروح من الشراكة بين أصحاب المصلحة المتعددين. غير أن أحد الأدوار الحاسمة للسلطات العامة يكمن أيضا في تحديد قواعد المشاركة (مثل كفالة إمكانية التشغيل البيئي، وإتاحة البيانات المفتوحة، وحماية الحقوق)، وإرساء أطر لحماية المصلحة العامة والخصوصية الشخصية، وتقديم رؤية طويلة الأمد. وهذا يتطلب من الحكومات أن تكون مؤسسات تُقبَلُ التعلّم، وأن تكون منفتحة باستمرار على التغيير.

رابعا - الجهات الفاعلة الرئيسية لاتخاذ الإجراءات اللازمة: تمكين المؤسسات

٧٢ - لن يكون تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة بنجاح ممكنا إلا من خلال بذل جهود مستمرة قائمة على التعاون بين جميع الجهات الفاعلة المعنية. ويشمل ذلك الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمحلية التي تعمل على نحو وثيق مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لضمان وجود ولايات واضحة، وآليات للتعاون والتحاور، وتبادل أفضل الممارسات، وتحقيق المساءلة والشفافية، وفعالية اللامركزية، وتعزيز مشاركة أصحاب المصلحة على جميع المستويات. وعلى الرغم من أن كل جهة من الجهات الفاعلة تقع على عاتقها مسؤوليات عديدة محددة وأخرى تتفرد بها، لا يمكن تناول التحديات المبينة في الفرع الثاني بمعزل عن بعضها البعض. وحتى عندما تتباين الدوافع الأساسية للجهات الفاعلة (مثل توخي أو عدم توخي الربح)، فإن لديها جميعا مصلحة مشتركة في بلورة الخطة الحضرية الجديدة

وتحقيقها. ويُعدُّ تحديد هذه الجهات الفاعلة وأدوارها خطوة رئيسية صوب إنجاز المهمة الحاسمة المتمثلة في رسم السياسات وتنفيذها.

ألف - الحكومات المحلية

٧٣ - تشكل الحكومات المحلية مقوّمات محورية لتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وبالتالي ينبغي أن تكون السياسات اللامركزية مفيدة لها. والحكومات المحلية القوية والقادرة هي العوامل الرئيسية لضمان تحقيق التنمية الحضرية المستدامة والشاملة للجميع^(٤٤)، والمساءلة والشفافية في إدارة المدن، ومشاركة أصحاب المصلحة المتعدّدين مشاركة حيوية تهدف إلى حماية حقوق الإنسان والمنافع العامة.

٧٤ - وينبغي أن تشجع الحكومات المحلية وتنفذ مزيدا من النهج القائمة على التكامل والمشاركة للحكومة الحضرية والإقليمية، بما في ذلك الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وكذلك الجمالية والثقافية. وينبغي للحكومات المحلية تعزيز آليات المساءلة والشفافية، بما في ذلك إتاحة إطلاع الجمهور على الوثائق العامة. وينبغي أن تحسّن قدرتها على إدارة التنمية الحضرية والإقليمية (مثل سياسات التخطيط وإدارة الأراضي)، ويفضل أن يكون ذلك وفقا لمدونة قواعد السلوك المناسبة ومن خلال التدريب والتعلم من الأقران. وينبغي للتعاون فيما بين البلديات أن يحظى بالأولوية من أجل تعزيز أوجه التآزر وكفالة وفورات الحجم بين الحكومات المحلية. وتتسم تحديات تمويل الحكومات المحلية بأهمية حاسمة للحكومة الحضرية وتتطلب أيضا اهتماما خاصا (انظر ورقة السياسة العامة رقم ٥ والفرعين الثالث والخامس).

٧٥ - وتتطلب هذه النهج المتكاملة مشاركة أصحاب المصلحة المحليين في العمليات الرئيسية (التخطيط والتنفيذ والرصد) بواسطة آليات مثل التخطيط والميزنة القائمين على المشاركة، والمشاورات المحلية، ولجان الأحياء، والديمقراطية الرقمية، والاستفتاءات، ورصد السياسات الحضرية. ولتشجيع مشاركة المجتمع المدني، ينبغي للحكومات المحلية أن تضع آليات لتيسير ودعم تنظيم السكان بصورة مستقلة استنادا إلى حرية تكوين الجمعيات المكفولة لهم.

٧٦ - وينبغي للحكومات المحلية الدخول في حوار واسع النطاق مع فئات المجتمع المدني. فهي تمثل العناصر الميسّرة الرئيسية لعمليات المشاركة، والمسؤولة عن تهيئة البيئة "التمكينية" لجميع الجهات الفاعلة. وعليها أيضا أن تؤدي دور الوساطة الصعب بين مختلف جماعات الضغط والمصالح في عملية التنمية الحضرية، مما يجعلها أكثر شمولاً للجميع.

(٤٤) Sorensen and Okata (2010).

وللقيام بذلك، سيتعين على الحكومات المحلية اكتساب مهارات جديدة للتعامل مع القضايا المتنوعة المتنازع عليها. وعلاوة على ذلك، فإن التعاون الأفقي بين مختلف الإدارات والتبادل الرأسي بين مختلف مستويات الحكومة شرط مسبق لحكم محلي فعال.

٧٧ - وينبغي الاعتراف برابطات الحكومات المحلية باعتبارها جهات مقدمة لخدمات بناء القدرات ووسائل هامة لتقاسم المعارف على الصعد المحلي والوطني والدولي.

٧٨ - وتتطلب مسألة الحوكمة المتروبولية اهتماما خاصا بسبب الطائفة الواسعة من أصحاب المصلحة اللازمة لإنجاحها، بما في ذلك القطاع الخاص (الذي يمكن في بعض الأحيان أن يدافع عن الحوكمة المتروبولية بغية تعزيز القدرة التنافسية الاقتصادية وجاذبية المناطق المتروبولية) والجماعات المهنية (من قبيل المهندسين المعماريين والمهندسين والجغرافيين وعلماء الاجتماع والاقتصاديين وعلماء السياسة)، ومجتمع التعليم والمعرفة (الجامعات ومراكز الفكر)، ونقابات العمال، والعديد من منظمات المجتمع المدني الأخرى. وتؤدي جميع هذه الجهات الفاعلة دورا في توليد الشعور بالانتماء والملكية.

٧٩ - وبوسع الحكومات الوسيطة الأخرى (مثل المقاطعات أو المناطق أو الولايات) أن تؤدي أيضا دورا حاسما في تنسيق الحوكمة المتروبولية وفعاليتها. وعادة ما تتنافس المستويات المتوسطة من الحكم والمناطق الحضرية على المسؤوليات والعائدات المالية. ولا بد من البحث عن الحلول المجدية للجميع وتشجيع التعاون الفعال والسعي لتفادي المنافسة غير المنتجة وازدواجية الجهود.

٨٠ - ويمكن للحكومات المحلية، مع الحكومات الوطنية، أن تضطلع بدور إضافي في وضع مؤشرات لرصد السياسات الحضرية وتقييمها، وإيجاد إطار للمساءلة بشأن تقديم الخدمات الأساسية، ودعم برامج بناء القدرات على الصعيد المحلي (انظر الفقرتين ١٤-١٥)؛ الفرع ألف؛ المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية، موئل الأمم المتحدة، ٢٠٠٩).

باء - الحكومات الوطنية

٨١ - على الرغم من أن الحكومات المحلية هي الأقرب إلى سكان المدن وتحدث أكبر تأثير محتمل في تشكيل الخطة الحضرية، فالحكومات الوطنية هي الأقدر على تعزيز فعالية اللامركزية وضمانها ومشاركة أصحاب المصلحة على جميع المستويات الحكومية. وينبغي للحكومات الوطنية الاعتراف بأهمية بناء القدرات على المستوى المحلي والشراكة مع الحكومات المحلية لضمان تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة بنجاح.

٨٢ - ولا مفر من ظهور توترات بين مختلف دوائر الحكم في مجال الحوكمة الحضرية، ولكن هذه التوترات تحدث بسبب عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات. ولذلك، من الضروري أن تحدد الحكومات الوطنية بوضوح ماهية هذه الأدوار والمسؤوليات لكل جهة فاعلة رئيسية وأن تمنح الحكومات المحلية درجة عالية من الاستقلال الذاتي في تطبيق الأدوار والمسؤوليات المنقولة أو المسندة إليها.

٨٣ - والحكومات الوطنية هي المسؤولة عن وضع الأطر القانونية والمؤسسية للسياسات الحضرية والإقليمية الوطنية (انظر ورقة السياسات رقم ٣ بشأن السياسات الحضرية الوطنية). وفي هذا الصدد، ينبغي للسلطات الوطنية إنشاء وتعزيز الآليات المناسبة للحوار والتنسيق بين مختلف مستويات الحكم، بمشاركة قوية من الحكومات المحلية في تحديد السياسات والخطط الحضرية والإقليمية وتنفيذها ورصدها. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات الوطنية إنشاء المنتديات الحضرية الوطنية^(٤٥)، أو مراكز الفكر أو الآليات التشريعية لمناقشة القضايا الحضرية ذات الأهمية الوطنية مع جميع أصحاب المصلحة.

٨٤ - وينبغي للحكومات الوطنية تعزيز الانفتاح والشفافية فضلا عن المساءلة والمسؤولية في جميع دوائر الحكم. وينبغي لها تعزيز النظم الوطنية (مثل مكاتب مراجعة الحسابات ونظم المشتريات) والآليات القانونية الإدارية المستقلة لحل النزاعات. وعلاوة على ذلك، عليها أن تكفل جمع بيانات محلية - بمساعدة المكاتب الإحصائية الوطنية بالتعاون مع الحكومات المحلية وأصحاب المصلحة المحليين - لتيسير رصد سياسات التنمية الحضرية الوطنية ودون الوطنية وتقييمها.

٨٥ - وعند الاقتضاء، ينبغي للحكومات المحلية أن تدعم التعاون عبر الحدود وتيسره، وتعترف على هذا النحو بالمزايا الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن زيادة التنسيق بين المناطق الحضرية المتصلة، مع تقديم الدعم في الوقت نفسه للتعاون العابر للحدود وفوق الوطني بين المدن والمناطق. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات الوطنية أن تيسر زيادة التعاون والتبادل بين المناطق الحضرية داخل أراضيها.

جيم - السلطة القضائية والسلطة التشريعية

٨٦ - الهيئة التشريعية مهمة على جميع المستويات عند وضع قواعد وأنظمة تسمح بتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة. وتؤدي الهيئة التشريعية أيضا دورا هاما عندما يتعلق الأمر بتطبيق

(٤٥) تُفقد المنتديات الحضرية الوطنية، بأشكال وأدوار مختلفة ولكن بتيسير من الحكومة الوطنية في الغالب، على نحو فعال في البرازيل وهي آخذة في الظهور في بعض البلدان الآسيوية.

السياسات والمعاهدات والخطط من قبيل "تقرير بروتلاند بشأن مستقبلنا المشترك"، و "خطة عمل الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ" و "الخطة الحضرية الجديدة" التي تطرح ويصدق عليها في سياقات تتجاوز حدود الولاية الوطنية، ولكنها تحتاج إلى إنفاذ القوانين على الصعيد الوطني.

٨٧ - وتؤدي السلطة القضائية دورا رئيسيا في تفسير وتحديد نطاق المبادئ والقيم والحقوق، ويمكن بالتالي أن تضطلع بدور استراتيجي في النهوض بالخطة الحضرية الجديدة وتشجيعها. وتضطلع السلطة القضائية بمهمة حيوية تقوم على "كفالة حق الأفراد ومنظمات المجتمع المدني باتخاذ إجراءات قانونية بالنيابة عن المجتمعات المتضررة أو الفئات التي لا تملك الموارد أو المهارات اللازمة لاتخاذ إجراء من هذا القبيل بنفسها" و "لديها إمكانية الوصول إلى قنوات قضائية وإدارية فعالة للمتضررين من الأفراد والجماعات حتى يتسنى لهم الطعن أو التماس الإنصاف من القرارات والإجراءات التي تعتبر ضارة اجتماعيا وبيئيا أو تنتهك حقوق الإنسان"، على النحو المبين في إعلان إسطنبول لعام ١٩٩٦.

دال - الحكومات فوق الوطنية والتعاون الحكومي الدولي

٨٨ - يمكن للمؤسسات فوق الوطنية أن تؤدي دورا هاما في تحديد وإقرار المبادئ التوجيهية العالمية للإدارة الحضرية السليمة. وقد عززت خطة عمل ليل التي أعدتها الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، "اعترافا أكبر بدور البلديات والمدن في التخطيط المكاني"، وواصلت تطوير الأعمال المتعلقة بالمؤشرات الحضرية الذي بدأ مع الدراسة الإحصائية لقياس نوعية الحياة في المناطق الحضرية الأوروبية^(٤٦).

٨٩ - بيد أنه لا بد من الاعتراف أيضا بالمتديات الحكومية الدولية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية (مثل رابطة أمم جنوب شرق آسيا، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، والاتحاد الأفريقي، والمنظمات دون الإقليمية في أفريقيا) باعتبارها جهات تمكينية فاعلة هامة. وينبغي أن تشجع هذه المنظمات التعاون فيما بين البلديات عبر الحدود والالتزامات مثل إعلان ماكاسار لعام ٢٠١٥ بشأن المدن والحكومات المحلية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، الذي أعدّه رؤساء بلديات الدول الأعضاء في الرابطة. ويمكنها أيضا أن تضع مبادئ توجيهية وتبادل الممارسات الجيدة بشأن الحوكمة الحضرية بين أعضائها^(٤٧).

(٤٦) Parkinson (2005), p. 15.

(٤٧) Transparency International (2015).

هاء - المجتمع المدني

٩٠ - يشكل المجتمع المدني مجالاً اجتماعياً منفصلاً عن كل من الدولة والسوق، يشمل طائفة واسعة من المنظمات غير الحكومية والمؤسسات غير الربحية التي لديها حضور في الحياة العامة وتعبّر عن مصالح وقيم أعضائها (أو غيرهم) بالاستناد إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية. وتشمل منظمات المجتمع المدني المنظمات غير الربحية (المحلية والوطنية والعالمية)، والمنظمات المجتمعية، والمؤسسات الخيرية، ونقابات العمال، والمنظمات الدينية، وجماعات الشعوب الأصلية، والحركات الاجتماعية.

٩١ - وتشكل منظمات المجتمع المدني جهات فاعلة مهمة في صياغة الخطة الحضرية الجديدة وتنفيذها؛ وتقوم هذه المنظمات بتيسير وتمكين المشاركة النشطة لجميع السكان. وهذا يشمل النساء والشباب والمسنين، وجماعات الشعوب الأصلية، والمهاجرين، واللاجئين، والأقليات العرقية والدينية، ومجتمعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وغيرها من الفئات الضعيفة والمحرومة أو المجتمعات المحلية المهمشة. وهذه الجماعات وهؤلاء الأفراد ليسوا دائماً قادرين على ممارسة صلاحياتهم من خلال منظمات المجتمع المدني (مثل المنظمات غير الحكومية)، أو القطاع الخاص أو القنوات السياسية الرسمية.

٩٢ - ولذلك، من المهم ما يرد في إعلان إسطنبول ومفاده بأن "التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية تستدعي المشاركة النشطة من جانب منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن المشاركة العريضة القاعدة من قبل الناس كافة".

٩٣ - وتتطلب علاقة العمل الناجحة بين المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني وسطاء وميسرين. ولقد اضطلعت بعض المنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية بهذا الدور بصفات مختلفة، ودخلت في تحالفات طويلة الأمد مع فئات المجتمع المدني، بينما تقدّم منظمات غير حكومية وأوساط أكاديمية أخرى خدمات محدّدة وتؤدي دوراً حفازاً في استحداث مبادرات جديدة وبلورتها (مثل الاستقصاءات الخاصة بالأحياء الفقيرة أو نظم الرصد القائمة على أساس المجتمع المحلي) بالتعاون الوثيق مع المنظمات المجتمعية.

واو - مؤسسات التعليم والمعرفة

٩٤ - يمكن أن يؤدي التعليم والبحوث بشأن القضايا الحضرية دوراً أكثر حيوية على الصعيد المحلي في نشر المعارف والنهوض بها في المجتمع المدني والحكومات المحلية.

٩٥ - وبوسع المدارس الابتدائية والمدارس الإعدادية والمدارس الثانوية أن تؤدي دورا مهما في تعليم الأطفال والشباب وتثقيفهم بشأن المبادئ الأساسية والقضايا الحضرية وما يتطلبه أن يكون المرء مواطنا ديمقراطيا نشطا في مدينة، يشارك في عمليات صنع القرار على الصعيد المحلي. وفي المدى الطويل، من شأن ذلك أن يعزز بناء القدرات والمشاركة على الصعيد المحلي.

٩٦ - ولا تضيق الأوساط الأكاديمية معرفة نظمها على مشاريع التحضر وعملياتها الجارية فحسب، بل تنطوي، مع إشراك الطلاب، على إمكانية سدّ الفجوة القائمة بين مختلف أنواع المعارف وبين النظرية والتطبيق. ويمكن للطلاب تقديم خدمات التخطيط والتصميم بطريقة قائمة على المشاركة والتعاون.

٩٧ - وسيطلب سدّ الفجوة القائمة بين الأوساط الأكاديمية والحكومات المحلية تمتين الصلات والتفاعل بينهما، بالاقتران مع الحوار المفتوح. ويمكن للجامعات أن تأخذ زمام المبادرة في توليد المعارف وتحديث المناهج الدراسية لكي تكون أكثر صلة بالواقع وأكثر استجابة لأولويات السياسات المحلية. وفي حين يُوصى بقوة بأن تتخذ الحكومات المحلية قرارات مستنيرة بالبحوث، ينبغي للأوساط الأكاديمية أيضا أن تبذل جهدا من أجل نشر نتائج بحوثها والتعريف بها لدى هيئات صنع السياسات.

زاي - القطاع الخاص

٩٨ - سيضطلع القطاع الخاص بدور هام في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة^(٤٨).

٩٩ - ويشمل هذا القطاع المؤسسات أو الأعمال الفردية والربحية والتجارية (مقاولو الإنشاءات والمتعاقدون)، وأصحاب المصانع ومقدمي الخدمات، ورايات وتحالفات الأعمال التجارية، والمؤسسات الخيرية التابعة للشركات. وتبرز المادة ٢٣٨ (ب) من إعلان اسطنبول أهمية "تشجيع مؤسسات الأعمال على اتباع سياسات استثمار وغير ذلك من السياسات، بما في ذلك أنشطة غير تجارية تساهم في تنمية المستوطنات البشرية، وخاصة فيما يتعلق بتوليد فرص العمل، والخدمات الأساسية، والحصول على الموارد الإنتاجية، وتشجيع الهياكل الأساسية". وينبغي أن يدعم هذا المبدأ أيضا الخطة الحضرية الجديدة، في حين يجب تعزيز إمكانية مساهمة المنشآت التجارية بجميع أحجامها في تقديم الخدمات وتشجيع الابتكار على السواء.

(٤٨) الأمم المتحدة (٢٠٠٩).

١٠٠ - ويمكن للقطاع الخاص، على سبيل المثال، أن يؤدي دورا فاعلا في التنمية الحضرية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والشراكات الشعبية بين القطاعين العام والخاص. وينبغي للحكومات الوطنية والمحلية، حيثما يكون ذلك مناسباً، أن تضع الأطر القانونية والمؤسسية وتقوم بجمع المعارف لتمكين هذه الشراكات المعقدة وتنظيمها، وضمان حماية المصلحة العامة في المدى الطويل^(٤٩). وينبغي للجهات الحكومية الفاعلة أيضاً أن تدعم المشاركة الفاعلة لأصحاب المصلحة المحليين في التنفيذ، والتشديد على المسؤولية المشتركة والملكية المشتركة والابتكار المشترك.

١٠١ - وينبغي للقطاع الخاص، رغم أن دوره التقليدي يقوم على إيجاد فرص العمل وتوليد الثروات والأرباح، أن يسعى على نحو متزايد إلى ضمان "المسؤوليات الاجتماعية للشركات" بالعمل. محصلة تقوم على أسس ثلاثة مالية وبيئية واجتماعية تعتبر بنفس القدر من الأهمية للنجاح في المدى الطويل. ويتسق هذا مع المبادئ العشرة للاتفاق العالمي للأمم المتحدة والمادة ٤٣ (م) من إعلان اسطنبول التي تشدد على "مفهوم موسّع للحساب الختامي".

١٠٢ - وستؤدي المنظمات الخيرية التابعة للشركات أيضاً دورا هاما في الخطة الحضرية الجديدة، من خلال تعزيز الممارسات المبتكرة، وتوفير الدعم المالي القيم، وتيسير نقل المعارف المتعلقة بنماذج التنمية الحضرية التي أثبتت نجاحها.

حاء - المؤسسات المالية والوكالات الإنمائية الدولية

١٠٣ - تؤدي المؤسسات المالية، مثل صناديق المعاشات التقاعدية والمصارف وشركات التأمين وصناديق الثروة السيادية، دورا خاصا في تخصيص رأس المال وفقا للاحتياجات المختلفة. وينبغي لها أن تعمل على المستويات العالمية والوطنية والإقليمية مع الحكومات الوطنية والمحلية بطريقة مسؤولة وخاضعة للمساءلة، بالاستناد إلى مدونة سلوك شفافة (مثلا مبادئ الأمم المتحدة للاستثمار المسؤول). ولدى الاستثمار في المشاريع المحلية، ينبغي لها أن تعمل في شراكة مع الحكومة المحلية وغيرها من أصحاب المصلحة المحليين بشأن تصميم المشاريع وتنفيذها، تماشيا مع الالتزام الوارد في خطة عمل أديس أبابا "للمواءمة بشكل أفضل بين حوافز القطاع الخاص والأهداف العامة، بما يشمل تحفيز القطاع الخاص على اعتماد ممارسات مستدامة، وتعزيز الاستثمارات الجيدة الطويلة الأجل".

(٤٩) Da Cruz and Marques (2012).

١٠٤ - وبالمثل، ينبغي للوكالات الإنمائية الدولية توجيه الأموال إلى الخدمات والبنى التحتية الحضرية الأساسية وتوفير التمويل للتدريب وبناء القدرات المستمر على الصعيد المحلي. وينبغي لها، على النحو المبين في خطة عمل أديس أبابا، "تقديم الدعم للمدن والسلطات المحلية في البلدان النامية، لا سيما في أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، بغية إنشاء بنى تحتية قادرة على التكيف وسليمة بيئياً، بما يشمل مجالات الطاقة والنقل والمياه والصرف الصحي، وتشديد مبان مستدامة وقادرة على التكيف باستخدام مواد محلية".

خامساً - وضع السياسات وتنفيذها ورصدها

١٠٥ - كما هو مبين في فروع سابقة، فإن إقامة حكومة حضرية جديدة تستجيب لتزايد التعقيدات وحالات عدم اليقين في مجتمعاتنا تتطلب إجراء تحولات هامة على مختلف المستويات. وثمة ثقافة جديدة تتناول التعاون بين المؤسسات ومشاركة المجتمع المدني تدعو إلى بناء نظام حوكمة فعال متعدد المستويات، بدعم من المؤسسات اللامركزية والسياسات الحضرية والإقليمية الوطنية؛ وهي حوكمة تكون مكيفة بما يتناسب مع المناطق الحضرية الكبيرة؛ وإقامة مجتمع مدني مزدهر ونشط؛ ووضع برامج لبناء القدرات.

١٠٦ - وينبغي للسلطات الوطنية القيام بما يلي:

إنشاء أطر قوية للحوكمة متعددة المستويات

(أ) إنشاء وتعزيز آليات مناسبة للحوار والتنسيق بانتظام بين مختلف مستويات الحكومة، بغية إشراك الحكومات دون الوطنية في تحديد وتنفيذ السياسات الرئيسية وجميع المسائل الأخرى التي تهمها بصورة مباشرة، مثل اللامركزية، وحدود الإدارات دون الوطنية، والسياسات الإقليمية والحضرية؛

(ب) تنفيذ هذه الآليات على الصعيدين الوطني والإقليمي (مثلاً من خلال المجالس والمنتديات واللجان الاستشارية التابعة للحكومات الوطنية أو الإقليمية) بغية تعزيز التعاون بين المؤسسات العامة. وهذا ما سيشكل عنصراً حاسماً في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وأهداف التنمية المستدامة، التي وضعت باعتبارها مشروعاً متعدد المستويات والقطاعات، بهدف تيسير توطين الأهداف والغايات.

(ج) إجراء تقييم للمؤسسات والعمليات والأنظمة الرئيسية التي تتناول السياسات الإنمائية الحضرية والإقليمية من أجل تحديد التداخلات والثغرات المؤسسية، والتشريعات والأنظمة المتضاربة، وأوجه التأخر في التخطيط للميزانية وتنفيذها؛

(د) البدء في إجراء تنقيح تدريجي لتشريعات وأنظمة الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية بأسلوب تعاوني، للتشجيع على إقامة نظام حوكمة متعدد المستويات يكون أكثر اتساقاً وشمولاً، يجمع بين النموذجين التصاعدي والتنازلي لتعزيز السياسات الحضرية والإقليمية الوطنية المتكاملة؛

تعزيز عمليات تحقيق اللامركزية

(هـ) إجراء استعراض منتظم لتشريعات وقواعد الحكومات الوطنية والمحلية لكفالة تمكين الحكومات دون الوطنية بما يكفي لدعم القيام بعملية فعالة تهدف إلى تحقيق اللامركزية، استناداً إلى مبدأ التبعية واحترام الحكم الذاتي المحلي. وينبغي للإصلاحات القانونية والمؤسسية الإضافية والهادفة إلى التكيف أن تعزز تحقيق عملية لامركزية تتسم بالفعالية على أساس الاعتراف بالحكومات دون الوطنية المستقلة بحكم القانون، والمنتخبة عن طريق الاقتراع العام والمفوضة بسلطات واضحة، والمسؤوليات والموارد المحددة في القوانين الوطنية، والمحددة، عند الإمكان، في الدستور؛

(و) كفالة أن يكون للحكومات المحلية المتمكنة الحق في الحصول على الموارد المالية الوافية، والتنوع والمنتاسبة مع المسؤوليات التي يخول بها القانون بما يكفي لتضطلع بالمسؤولية عن المواطنين الذين انتخبوها وتخضع للمساءلة أمامهم. وينبغي أن تتأني نسبة كبيرة من الموارد المالية للسلطات المحلية من الضرائب والرسوم والعائدات المحلية لتغطي جزءاً على الأقل من تكاليف الخدمات التي يتعين عليها تقديمها. غير أن بعض الموارد سوف ينطوي على عمليات تحويل (منح وإعانات) من مستويات أخرى في الحكومة بغية ملء الميزانيات المحلية. وتفادياً لعدم تجاهل أي إقليم أو مدينة، ينبغي لآليات المساواة أن تضمن أن بحوزة جميع الأقاليم والمدن الوسائل اللازمة لضمان توفير الخدمات الأساسية لسكانها. وينبغي للسياسات الوطنية أن تيسر إمكانية الوصول الكافي إلى الاقتراض المسؤول والشفاف الفرعية بحيث تتمكن الحكومات دون الوطنية من الاستثمار في الهياكل الأساسية المكنية والخدمات الرئيسية (للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن الإصلاحات المالية انظر الورقة التي أعدها الوحدة الخامسة المعنية بالسياسات)؛

(ز) الإقرار بأنه ينبغي السماح للسلطات المحلية بأن تحدد هياكلها الإدارية لكي تتكيف مع الاحتياجات المحلية، وأن تتمتع بالاستقلالية اللازمة لإدارة الموظفين استناداً إلى سياسات الجدارة والشفافية التي تتجنب المحسوبية. وقد يتطلب هذا الأمر بناء القدرات من أجل النهوض بالقدرات المهنية لموظفي الحكومات المحلية؛

(ح) تعزيز قدرة الحكومات دون الوطنية، فضلاً عن قدرة المتابعة لدى الحكومات الوطنية، على ضمان الشفافية والمساءلة (مثلاً، استحداث نظم فعالة للمحاسبة ومراجعة الحسابات والمشتريات). ومن الضروري أيضاً تحسين الوصول إلى المعلومات والبيانات العامة (مثل البيانات المفتوحة) وتحديد الآليات اللازمة لمكافحة الفساد والرشوة (مدونات قواعد السلوك، والإعلان عن المصالح والأصول، وآليات الإنفاذ في مجال مكافحة الفساد، وما إلى ذلك)؛

(ط) التشجيع على وضع أطر تنظيمية ملائمة ودعم الحكومات المحلية في إقامة شراكات مع القطاع الخاص والمجتمعات المحلية لتطوير الخدمات والهياكل الأساسية. وينبغي الترويج لاستخدام تكنولوجيات جديدة من أجل تحسين إدارة المدن فضلاً عن المساءلة والشفافية، مع مراعاة حماية المنافع العامة والقيود المحددة فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات الرقمية واحترام العادات المحلية؛

تعزيز السياسات الحضرية الإقليمية الوطنية المتكاملة^(٥٠)

(ي) وضع سياسات حضرية وإقليمية وطنية أو تعزيز القائم منها، باعتبار ذلك ركيزة بالغة الأهمية للحكومة الحضرية المتعددة المستويات، بهدف تعزيز تنمية أكثر توازناً واستدامة على الصعيد الإقليمي؛

(ك) وضع سياسات حضرية وإقليمية وطنية، أو تحسين القائم منها، بغية وضع إطار لتعزيز التنسيق بين الحكومات الوطنية والمحلية وأصحاب المصلحة الرئيسيين. وينبغي وضع السياسات من خلال عملية تشاور أوسع نطاقاً لخلق شعور بالشراكة لدى مختلف الأطراف؛

(ل) على الصعيد الوطني، تعزيز القدرات والتنسيق بين الوزارات القطاعية والمؤسسات الوطنية التي تتناول السياسات الحضرية والإقليمية (مثلاً، من خلال وزارة أو مكتب للتنسيق على المستوى الوزاري بشأن التنمية الحضرية) لتجنب تجزؤ السياسات الحضرية وتعزيز النهج المتكاملة؛

(م) على الصعيد الإقليمي، تعزيز وتيسير التعاون وأوجه التكامل بين المناطق الحضرية الكبرى والمدن الوسطى والمدن الصغيرة ومناطقها الداخلية، لبناء "نظام مدن" قوي وتعزيز الشراكات بين الحضر والريف؛

(٥٠) انظر أيضاً الورقة التي أعدها الوحدة الخامسة المعنية بالسياسات.

(ن) ضمان أن تعترف السياسات الوطنية والإقليمية بدور المدن الوسيطة وتدعمها باعتبارها مراكز للتنمية الإقليمية من أجل التوصل إلى مزيد من التوازن في التنمية الحضرية والإقليمية؛

(س) تعزيز التعاون بين الحكومات المحلية المجاورة (التعاون الأفقي)، ولا سيما بين المدن الصغيرة، بالنظر في وضع إطار قانوني يتيح توحيد البلديات ويشجع عليه من أجل تقديم خطط وخدمات مشتركة، بهدف تحقيق وفورات في الحجم وكفاءة في استخدام الموارد. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمناطق ذات الخصائص المحددة (مثل المناطق الواقعة على دلتا الأنهار) والمدن التي تشكل جزءاً من مجموعات، والمدن التي تشكل ممرات حضرية، وذلك للاستفادة من الفرص الاقتصادية الجديدة فيما يتعلق بالتخطيط، والوصول إلى الهياكل الأساسية والخدمات العامة، وحماية البيئة بشكل شامل، وما إلى ذلك؛

(ع) النظر في التعاون عبر الحدود من أجل تحسين إدارة ما ينشأ من مناطق حضرية وأقاليم وممرات عبر الحدود الوطنية. وهذا ما يشمل وضع اتفاقات للتعاون الثنائي وآليات للتكامل الإقليمي (مثل الاتحاد الأوروبي، ومثلث سنغافورة - باتام - جوهور في منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا، والتعاون بين المدن في السوق الجنوبية المشتركة)؛

(ف) التأكد من أن السياسات الوطنية والإقليمية تقدم ضمانات من التدهور البيئي والأضرار على جميع مستويات الحكومة؛

(ص) فيما يتعلق بالغاية ١-٤ من أهداف التنمية المستدامة تحسين إدارة الأحياء العشوائية، وكفالة أن تنص الأطر والخطط التنظيمية المتعلقة بالأراضي على تنفيذ "استمرارية الحقوق في الأراضي"، مع الاعتراف بتعدد أنواع الحيازة في السياق المحلي. وينبغي أن تعترف الحكومات على جميع المستويات بجميع أشكال العلاقة التي تربط بين السكان والأرض وأن تسجلها، وأن تقبل بالتنوع والتعدد في قطاع الأراضي، وأن تنفذ حلولاً تفي بالغرض المنشود من أجل زيادة ضمان الحيازة لجميع سكان المناطق الحضرية؛

تعزيز الحوكمة في الحواضر الكبرى

(ق) النظر في إنشاء هياكل حوكمة للحواضر الكبرى، يتم تيسيرها من خلال الترتيبات المؤسسية أو الإصلاحات القانونية أو الحوافز المناسبة من أجل تعزيز التعاون بين البلديات على نطاق الحواضر الكبرى. وتحقيقاً لهذه الغاية، تُنصَح الحكومات الوطنية بأن تضع، بالتشاور مع السلطات المحلية، معايير وطنية (من قبيل العتبات السكانية) من أجل تحديد المناطق الحضرية الكبرى؛

(ر) إنشاء حسابات على مستوى الحواضر الكبرى تضم البيانات المجمعة من مختلف المصادر الحالية، وتشمل أيضا البيانات الجديدة المخصصة التي تجسد البعد الذي تتميز به الحواضر الكبرى. وينبغي أن تشمل البيانات الرئيسية التنمية المكانية، والتنمية الاقتصادية، والإسكان، والنقل والأداء البيئي في الحواضر الكبرى^(٥١)؛

(ش) تحويل حكومات الحواضر الكبرى السلطات والمسؤوليات الخاصة بها، مع توزيع واضح للمهام بين حكومات الحواضر الكبرى ومستويات الحكومة الأخرى لتجنب تضارب المسؤوليات. والسياسات القطاعية الرئيسية التي يتعين معالجتها على نطاق الحواضر الكبرى يمكن أن تشمل التخطيط المكاني، واستخدام الأراضي، والهياكل الأساسية للنقل، والخدمات الأساسية (المياه والنفايات)، وحماية البيئة، والتنمية الاقتصادية، والإسكان، ومنع المخاطر، وما إلى ذلك. وللحيلولة دون تضارب المسؤوليات والموارد المالية ينبغي العمل بآليات تعاونية فعالة، لا سيما مع البلديات وغيرها من المستويات المتوسطة من الحكومة (مثلاً، المناطق، أو الولايات، أو المقاطعات)؛

(ت) إنشاء آليات تمويلية محددة بوضوح وموثوقة لتمكين الحكومة في الحواضر الكبرى، وتجنب التضارب بين البلديات وغيرها من المستويات المتوسطة من الحكومة. ويجب تحويل السلطات في الحواضر الكبرى باختصاصات مالية متزايدة بغية تعبئة الثروة التي يمكن توليدها داخل أراضيها، سواء أكانت مكاسب اقتصادية أو مكاسب في الممتلكات (بما في ذلك القيمة المضافة للأراضي) وآليات للمساواة بين الحواضر الكبرى؛

(ث) النظر في جمع أموال محددة من الحواضر الكبرى، متأية عن الضرائب المحلية والتحويلات من البلديات والمستويات الأخرى من الحكومة (بما في ذلك الحكومة المركزية)، للتعامل مع الآثار الخارجية (التداعيات)، ويمكن أن تعمل كأدوات لتعبئة الاستثمارات المتوسطة والطويلة الأجل. وسيؤدي ذلك إلى تحسين الجدارة الائتمانية للحواضر الكبرى وتمكينها من الحصول على التمويل الوطني والدولي، في القطاعين العام والخاص على السواء، من أجل الاستثمار في تطوير الهياكل الأساسية والخدمات الرئيسية؛

تعزيز ثقافة جديدة تتسم بالمشاركة والإنصاف

(خ) على الصعيد الوطني، إنشاء إطار تنظيمي فعال، أو المضي في تطوير الإطار القائم، وذلك لتشجيع الحكومات المحلية على المشاركة. وينبغي أن تقوم بصياغته قاعدة شاملة وجامعة من الأفراد والمنظمات، مع مراعاة السياق والثقافة والممارسات على الصعيد

(٥١) OECD (2012).

المحلي. وينبغي أن يتناول مسائل من قبيل المشاركة، والآليات التشغيلية، وأدوات الرصد، والموارد المالية، وموعد تطبيق عمليات المشاركة؛

(ذ) تعزيز انفتاح القادة المحليين على الفئات المحرومة والاستعداد للدخول في حوار معها. ويمكن زيادته من خلال الشفافية والمساءلة واستراتيجيات الاتصال الشاملة، ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، الحصول على الوثائق العامة، وسياسات البيانات المفتوحة، وجلسات الاستماع العامة، والمناقشات العامة للمشاريع الهامة في مراحلها الأولى. وتكتسي هذه الأخيرة أهمية خاصة في المشاريع التي يتوقع أن تتضارب المصالح فيها؛

(ض) كفاءة اعتراف السلطات المحلية والمستويات الحكومية العليا بوجود حركات ومنظمات مستقلة للمجتمع المدني وتقديم الدعم لها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال آليات من قبيل تخصيص نسبة مئوية من الميزانية المحلية لحركات المجتمع المدني، وتقديم الدعم العيني، وتوفير المكان والمعدات، والوصول إلى وسائل الإعلام وغيرها من وسائل التمكين؛

(أأ) التشجيع على التجربة بعمليات تشاركية مباشرة ومبتكرة من قبيل الميزنة التشاركية، والمشاركة مع منظمات المجتمع المدني في إنتاج الخدمات، والرصد على مستوى المجتمع المحلي؛

(ب ب) ينبغي أن يستفيد المشاركون من التكنولوجيات الرقمية ووسائل التواصل الاجتماعي لأغراض جمع المعلومات والبيانات، والاتصالات، وتنسيق مختلف الأنشطة؛

(ج ج) إشراك منظمات المجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية في رصد وتقييم السياسات والمشاريع العامة، بسبل منها المرصد، أو بطاقات الإبلاغ المتاحة للمواطنين أو المجتمعات المحلية؛

(د د) وضع آليات مستقلة للدفاع عن موقف السكان إزاء السلطات المحلية والشركات الخاصة، لا سيما بالنسبة للأحياء الفقيرة والأحياء العشوائية. وتشجيع النساء على المشاركة في المناقشات العامة، والإدارة، واتخاذ القرارات فيما يتعلق بالتنمية الحضرية من خلال توفير الحوافز، وتنظيم الحملات، وتوفير التدريب، وزيادة الاعتراف العلي؛

تعزيز بناء القدرات المتعلقة بالحوكمة الحضرية: يجب أن يكون بناء القدرات مصحوبا بإصلاحات في مجال الحوكمة لضمان استدامة التغييرات ونجاح التنفيذ

(ه ه) إقامة تحالف لبناء القدرات على نطاق المنظومة يتيح إجراء حوار هيكلي بين الحكومات الوطنية والمحلية والشركاء الذين يوافقونها الرأي (الأوساط الأكاديمية والمنظمات

غير الحكومية)، والحكومات المحلية القائمة وشبكات المجتمع المدني، ويتيح، حسب الاقتضاء، التعاون الدولي؛

(و و) تعزيز مبادرات التوعية لإثبات القيمة المضافة لبناء القدرات والروابط بين بناء القدرات والنتائج السياساتية الأوسع نطاقا. ويجب أن تكون استراتيجيات وبرامج بناء القدرات متصلة في السياق المحلي. ويتعين أن تتحول النهج القطاعية إزاء التدريب التقليدي إلى نهج أكثر تكاملا بعيدا عن التوقع وأن تتيح تفكيراً استراتيجياً على نطاق المنظومة. وينبغي لاستراتيجيات بناء القدرات أن تشجع على التجريب والابتكار؛

(ز ز) ينبغي للحكومات الوطنية والمحلية أن تضع برامج لبناء القدرات جيدة الموارد من أجل تدريب مسؤوليها وموظفيها على تحسين نوعية إدارة المناطق الحضرية ودعم اتباع نهج تعاوني ومتكامل للحكومة؛

(ح ح) ينبغي أن تكون برامج التدريب والمبادرات الحكومية موجهة تحديدا نحو تعزيز المهارات والقدرات لدى أكثر فئات المجتمع ضعفا وهميشا لتمكينها من التغلب على أسباب ضعفها واستبعادها؛

(ط ط) ينبغي لها أيضا أن تضع برامج تدريب محددة تلي احتياجات المشاركين من المجتمع المدني بهدف تحسين قدرة القيادات المجتمعية والمؤسسات العامة على المشاركة في الحوار ودعم اتباع نهج تعاوني للشراكة. ويتعين الاعتراف [بموجب القانون] برابطات الحكومات المحلية باعتبارها الجهات التي توفر لبناء القدرات والأدوات الهامة اللازمة لتبادل المعارف؛

(ي ي) كشرط مسبق لهذه الجهود، من الضروري كفالة أن تتم مكافأة موظفي الخدمة المدنية، فتقديرهم ماديا ومعنويا أمر في غاية الأهمية. وينبغي أن تشمل المبادرات الإنمائية الدولية دائما تمويل التدريب وبناء القدرات بشكل مستمر على الصعيد المحلي من أجل ضمان استدامة أي برنامج من هذا القبيل^(٥٢)؛

(ك ك) ينبغي أن يستند أي من هذه البرامج إلى المدن والحكومات المحلية والمجتمع المدني وأن يوسع نطاق التعاون، بين بلدان الشمال والجنوب، وفيما بين بلدان الجنوب على

(٥٢) مثلاً، وعلى النحو المبين في خطة عمل أديس أبابا، "سنقدم الدعم للمدن والسلطات المحلية في البلدان النامية، لا سيما في أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، بغية إنشاء بني تحتية قادرة على التكيف وسليمة بيئياً، بما يشمل مجالات الطاقة والنقل والمياه والصرف الصحي، وتشديد مبان مستدامة وقادرة على التكيف باستخدام مواد محلية".

حد سواء، مع توفير الدعم الكافي، ويمكن أن تسهم في برامج بناء القدرات ودعم التعلم من الأقران لتعزيز دور الموظفين العموميين (المنتخبين وغير المنتخبين) في التنمية الحضرية والإقليمية وفي تيسير مشاركة أصحاب المصلحة المحليين؛

الرصد والبيانات

(ل ل) إنشاء نظم رصد منتظم للسياسات الحضرية والإقليمية على المستويين الوطني والمحلي، مع إشراك أصحاب المصلحة المتعددين، ووضع مؤشرات كمية ونوعية متفق عليها. وسوف تستفيد نظم الرصد من جمع وتوافر البيانات والمعلومات الإحصائية القابلة للمقارنة؛

(م م) سوف تسهم الحكومات بجميع مستوياتها في إتاحة بيانات جيدة، وحسنة التوقيت وموثوقة، ومصنفة حسب الدخل، ونوع الجنس، والسن، والعرق، والأصل الإثني، والوضع من حيث الهجرة، والإعاقة، مع الموقع الجغرافي، وخصائص أخرى لها أهميتها في السياقات الوطنية؛

(ن ن) الاستفادة من العديد من الغايات والمؤشرات التي وضعت لخطة التنمية لعام ٢٠٣٠، ولا سيما الهدفين ١١ و ١٦، والتي يمكن أن تسهم في وضع مجموعة من المؤشرات الأساسية للحكومة الحضرية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين تعريف قاعدة أوسع من المؤشرات، لكي يتسنى لكل بلد تكييفها بما يلائم سياقه أو مصالحه. وينبغي أن تتطور مجموعة المؤشرات وأن تكون دينامية؛

(س س) إيجاد آليات للإبلاغ تشكل جزءاً من ”مرصد وطني للسياسات الحضرية والإقليمية“، مع لجنة توجيهية مشتركة تضم ممثلين من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني وقطاع الأعمال التجارية من الحكومات الوطنية والمحلية، بغية وضع نظام وطني للإبلاغ مدعوم بإبلاغ منتظم على مستوى المدن، واستعراضات أقران، واستقصاءات لرضا المواطنين أو بطاقات إبلاغ ورصد مجتمعي؛

(ع ع) إنشاء آليات تقييم فعالة يمكن استخدامها كأداة لبناء القدرات بإدراج جميع الجهات الفاعلة المعنية، التي تعكس وتستعرض بشكل جماعي ممارساتها وتثري خططها وإجراءاتها من خلال إجراء تقييم بنوي؛

(ف ف) ضمان النجاح في وضع وتنفيذ حوكمة لعصر رقمي تتمحور حول المواطن وتستفيد باستمرار من الابتكارات التكنولوجية. وهذا ما سيتطلب وجود إرادة سياسية قوية، وقيادة تعاونية، وأطر مؤسسية جديدة، ”بما يشمل وضع سياسات وطنية في

بمجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستراتيجية حكومة إلكترونية، فضلاً عن تعزيز المؤسسات وبناء قدرات موظفي الحكومة والمواطنين على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات،^(٥٣)؛

(ص ص) وضع وترسيخ معايير تتناول البيانات المفتوحة، والتوافقية، والتعاون، والتشغيل المتبادل؛

(ق ق) ضمان الالتزام بحوكمة حضرية تتسم بالشفافية وتكون عرضة للمساءلة ومتجاوبة وشاملة وتقوم على التعاون، مدعومة برأس مال بشري كاف، وبمياكل أساسية قوية "على القياس" في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وينبغي للسلطات العامة أن تتولى تحقيق شروط وضع أدوات إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها ورصدها.

سادسا - الخاتمة

١٠٧ - تُعتبر الحوكمة الحضرية والأطر المؤسسية المناسبة مفتاح نجاح الخطة الحضرية الجديدة. ويجب أن تكون الحوكمة الحضرية الناجحة ديمقراطيةً وشاملة للجميع، وينبغي أن تأخذ المدى الطويل في الاعتبار وأن تكون في الوقت نفسه مرنة وقادرةً على التكيف بسرعة. وينبغي أن تكون هذه الحوكمة متعددة النطاقات ومتعددة المستويات، وقادرة على التكيف مع التغيرات باتباع أساليب مبتكرة والتفكير بطريقة استشرافية، والانفتاح على الأفكار الجديدة والاستجابة للتحويلات السريعة التي تشهدها البيئات الحضرية (مثل نشأة المدن الكبرى والمناطق شبه الحضرية والنمو الحضري السريع في البلدان النامية). ويجب أن تتأقلم الحوكمة الحضرية الناجحة أيضاً بمرونة مع التغييرات التي تطرأ على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الحضرية (مثل الضغوط الجديدة التي يثيرها العصر الرقمي المتغير باستمرار، والاقتصادات التي تعتمد بشكل متزايد على الشبكات الافتراضية وعلى نقل الأنشطة إلى مناطق أخرى، والتفكك الاجتماعي وتحسن المستوى الاجتماعي للأحياء الفقيرة، وشيخوخة السكان، والطفرات في أعداد الشباب)، وأخيراً وليس آخراً، أن تتأقلم مع التقلبات العالمية (تفاوت معدلات النمو الاقتصادي، والأزمات المالية والاقتصادية، وتأثير تغير المناخ والكوارث الطبيعية، وما إلى ذلك).

(٥٣) الأمم المتحدة (٢٠١٤)، الصفحة ١٣.

١٠٨ - ويجب أن تلي الحوكمة الحضرية الجديدة بوضوح طلبات المواطنين الجديدة المتعلقة بتناول مسألة الحق في المدينة بإنشاء أطر قانونية ومؤسسية تمكينية على مختلف المستويات الحكومية.

١٠٩ - وبشكل متزايد، ستنبثق الحوكمة الحضرية الجديدة عن نظم حوكمة معقدة ومتشابكة متعددة المستويات ويشارك فيها العديد من أصحاب المصلحة، وذلك استناداً إلى التفاعل بين مختلف مستويات الحكومات وبين المواطنين مع طائفة واسعة من الجهات الفاعلة غير الحكومية، ومن بينها القطاع الخاص.

١١٠ - وعلى الصعيد الوطني، سيتضمن نظام حوكمة متعدد المستويات قوي العناصر التالية: (أ) سياسات وطنية قوية للتنمية الحضرية والإقليمية، (ب) عمليات فعالة لتحقيق اللامركزية، (ج) مؤسسات شفافة وخاضعة للمساءلة تدعمها أطر قانونية جيدة ومتسقة وقابلة للإنفاذ.

١١١ - وعلى مستوى المدن، ستشكل الإدارات المحلية القوية والقادرة على أداء مهامها الركائز الرئيسية لضمان توافر حوكمة حضرية شاملة ومستدامة وإدارة المدن في ظل المساءلة والشفافية، مع مشاركة حيوية لمختلف أصحاب المصلحة من أجل كفالة المساواة في الحقوق والفرص المتاحة للجميع. وينبغي الاعتراف بالحق في المدينة على مستوى المدن باعتباره نهجاً سياسياً شاملاً للعديد من القطاعات.

١١٢ - وتكمن الدعامة الأولى للحوكمة المتعددة المستويات في سياسة حضرية وإقليمية وطنية تعزز نظام مدن قوي وتنمية إقليمية متوازنة. وستكون الشمولية والانفتاح والمساواة الهادفة إلى تحقيق توافق في الآراء التي تشكل جزءاً من عملية تحديد هذه السياسات ذات أهمية حاسمة وذلك بنفس قدر أهمية النواتج. حيث أنها ستشكل أساس إطار عمل أكثر تعاوناً واتساقاً بين مختلف مستويات الحكومات وأصحاب المصلحة الرئيسيين. وستروج هذه العملية لتحقيق نقلة نوعية، تجمع بين النهج القاعدي والنهج الهرمي، بغية تعزيز التأزر والتكامل بين المناطق الحضرية الكبيرة والمدن المتوسطة الحجم والبلدات الصغيرة.

١١٣ - أما الدعامة الرئيسية الثانية للحوكمة المتعددة المستويات فتتمثل في تمكين الحكومات المحلية عبر تقاسم الصلاحيات والقدرات والموارد معها. وينبغي أن تشمل نماذج الحوكمة الحضرية في القرن الحادي والعشرين حكومات محلية قوية معترف بها لديها سلطات أكبر وموظفون أكثر مهنية، وأن تعزز اتباع نهج أكثر شمولية وتكاملاً إزاء التنمية الحضرية. وينبغي تيسير التعاون فيما بين البلديات، بما في ذلك بين بلديات المناطق الحضرية وبلديات المناطق الريفية، بمنح حوافز من أجل تحقيق وفورات الحجم والتكامل. وينبغي أن تكون

السلطات المحلية مسؤولة أيضا عن إشراك أصحاب المصلحة المحليين بفعالية، ومن بينهم الفئات الأكثر ضعفا، في اتخاذ القرارات المحلية.

١١٤ - وفي معظم البلدان، تشكّل التجمعات الحضرية الكبيرة محرك التنمية الوطنية. وينبغي أن تتكيف نظم الحوكمة المتروبولية مع مختلف السياقات الفردية وينبغي منحها الصلاحيات والموارد الملائمة. وستثير حوكمة الأشكال الحضرية الجديدة - مثل المدن الضخمة والمناطق والمرات الحضرية - تحديات ضخمة للغاية.

١١٥ - ورغم شكل وحجم الحكومات الحضرية، ينبغي معالجة مسألة الحصول على التمويل الكافي. ومن الضروري منح الصلاحيات والإمكانات المالية المحلية الكافية لتمكين الحكومات المحلية من حشد الثروات الكامنة التي يتم حنيها داخل حدود أراضيها لتمويل المدينة. وفي إطار الترتيبات المتعددة المستويات وعملية إضفاء اللامركزية، يجب على الحكومات المركزية أن تكفل أيضا (من خلال تقاسم الضرائب والتحويلات) إنشاء آليات لتحقيق المساواة من أجل إعادة توزيع الموارد الوطنية بين المناطق بشكل متوازن. وينبغي أن تساعد الحكومات المركزية الحكومات المحلية على الحصول على فرص الاقتراض من أجل الاستثمار في الهياكل الأساسية التي ستحدد شكل المستقبل الحضري وتضمن التنمية الوطنية. ويمكن أن تعزز الأطر التنظيمية والمساعدات التقنية الملائمة المسؤولية المشتركة والاشتراك في إنتاج الخدمات والهياكل الأساسية بين الحكومات المحلية والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية بإقامة شراكات مبتكرة. ويمكن أن تشكّل التكنولوجيات الجديدة دعائم هامة لتغيير الإدارة الحضرية ولتيسير المشاركة. وفي جميع هذه الحالات، ينبغي للسلطات العامة أن تراعي ضرورة ضمان حصول الجميع على الخدمات العامة وحماية المشاعات (الأماكن العامة والماء والهواء والبيئة).

١١٦ - أما الركيزة الثالثة لنظام حوكمة يتسم بتعدد المستويات والإنصاف فهي وجود مجتمع مدني متمكّن ومنظم بشكل جيد ويحظى بالاحترام، ولديه القدرة على أن يكون شريكا نشطا في المؤسسات العامة وعلى أن يفرض مطالبه. وينبغي وضع إطار تنظيمي فعال لتعزيز المشاركة على الصعيد الوطني وينبغي أن تعتمد الحكومات المحلية في ممارساتها اليومية. وينبغي الاعتراف بوجود حركات مستقلة في إطار المجتمع المدني والقطاع الخاص وينبغي أن تدعمها السلطات المحلية والمستويات الحكومية الأعلى مرتبة، مثلا بتمويلها أو بوسائل أخرى. كما ينبغي تعزيز إشراك النساء والشباب وفقراء المدن والأقليات والفئات المحرومة في صنع القرار بالاعتماد على الشفافية والمساءلة واستراتيجيات اتصال شاملة.

١١٧ - ويجب مواصلة تطوير روابط مبتكرة ومفيدة وشفافة ومسؤولة بين الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وينبغي تشجيع الإنتاج المشترك للخدمات مع منظمات المجتمع المدني من أجل إيجاد بدائل جديدة، ولا سيما بالنسبة لأكثر المناطق تهميشا التي قد تواجه صعوبات في الحصول على خدمات من النظم التقليدية.

١١٨ - وستطلب الخطة الحضرية الجديدة عملية واسعة النطاق لبناء القدرات تشارك فيها الحكومات الوطنية والمحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وينبغي أن تضع المؤسسات الوطنية والحكومات المحلية برامج لبناء القدرات تُخصّص لها موارد كافية لدعم عملية التحول المتمثلة في تدريب الموظفين العموميين، وكذلك القادة المحليين من منظمات المجتمع المدني. وستكتسي إقامة تحالف لبناء القدرات على نطاق المنظومة بين الحكومات الوطنية والحكومات المحلية والشركاء المتقاربين فكريا (على سبيل المثال الأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية) وكذلك مع شبكات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، أهمية حاسمة لتعزيز بناء القدرات.

١١٩ - ولن يتسنى إنشاء نظم رصد يشارك فيها العديد من أصحاب المصلحة للسياسات الحضرية والإقليمية على المستويين الوطني والمحلي إلا إذا تم الاتفاق على تعريف للمؤشرات وإذا جُمعت بيانات مصنّفة وموثوقة.

١٢٠ - وفي الفترات التي تسودها الشكوك ويطغى عليها التغيير، فإن إدارة حضرية جديدة تستند إلى القيم والممارسات التي جرت مناقشتها في هذه الورقة هي وحدها التي ستكون كافيةً بأن تساعد على "جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة".

المراجع

- 6, P., Leat, D., Seltzer, K. and Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Ahrend, R. Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke A. (2014a), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, OECD Publishing.
- Ahrend, R., Gamper, C. and Schumann, A. (2014b), 'The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations', *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, OECD Publishing.
- Andersson, M. (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Discussion Paper, Bonn & Eschborn (Germany), UN Habitat – GIZ.
- Ansell, C. and Gash, A. (2012), 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration Research*, 18, pp. 543-571.
- Bahl, R., Linn, J. and Wetzel, D. (eds.) (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Benz, A. and Papadopoulous, Y. (eds.) (2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, London and New York, Routledge.
- Boniburini, I., Moretto, L., Smith, H., and Le Maire, J. (2013), "The right to the city. The city as common good. Between social politics and urban planning", *Cahier de La Cambre N.8*, La Lettre volée.
- Bradlow, B. (2015), "Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa", in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate.
- Burdett, R., Rode, P., Shankar, P. and Vahidy, S. (eds.) (2014), *Governing Urban Futures*, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, New York, Earthscan.
- Clark, G. and Moonen, T. (2013), *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Cooke, B. and Kothari, U (2001), "The Case for Participation as Tyranny", in Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?*, London, Zed Books.
- Curry, D. (2015), *Network Approaches to Multilevel Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*, New York, Palgrave Macmillan.
- da Cruz, N.F., Marques, R. (2012). "Mixed companies and local governance: no man can serve two masters", *Public Administration*, 90:3, pp. 737-758.
- Dodson, J., Ali, J., Dalton, T. and Horne, R. (2015), *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*, RMIT University.
- Dunleavy, P. and Margetts, H. (2010), *The Second Wave of Digital Era Governance*, American Political Science Association Conference.

ESPO (2012), *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Luxembourg, ESPO and European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, 2012.

European Commission (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, Brussels, European Commission.

European Urban Knowledge Network (EUKN) (2015), *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia*, The Hague, EUKN.

Evans, B., Joas, M. Sundback, S. and Theobald, K. (2006), 'Governing local sustainability', *Journal of Environmental Planning and Management*, 49:6, pp. 849-867.

Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (eds.) (2014), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C., World Bank.

Floater, G., Rode, P., Friedel, B. and Robert, A. (2014), *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance*. New Climate Economy Cities, Paper 02, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.

Gaventa, J. (2004), "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities", in Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?* London and New York, Zed Books, pp. 25-41.

Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences (1996), *Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>.

Grisel, M. and van de Waart, F. (editors) (2011), *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, The Hague, EUKN.

Gurstein, P. and Angeles, L. C. (2007), *Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning*, Toronto: University of Toronto Press.

Hamilton, D.K. (2014), *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York, Routledge.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan.

Healey, P. (2012), "Re-enchanting democracy as a mode of governance", *Critical Policy Studies*, 6:1.

Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R., and Swyngedouw, E. (2002), *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Herrle, P., Fokdal, J., and Ley, A. (2012), 'New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations', in H. Mieg and K. Töpfer (eds.), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, New York, Routledge.

Herrle, P., Ley, A., and Fokdal, J. (eds.) (2015), *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate.

Herrle, P., Ley, A., and Nebel, S. (2014), *Innovative Measures of Community Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development*, Working Paper, Eschborn, GIZ.

- Hickey, S. and Mohan, G. (2004), "Towards participation as transformation: critical themes and challenges", In Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?* London and New York, Zed Books, pp. 3-24.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *MultiLevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance", *American Political Science Review*, 97:2, pp. 233-243.
- International Observatory on Participatory Democracy (2015), *Studies and Research* <http://www.oidp.net/en/home/>
- Jessop, B. (1998), "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development", *International Social Science Journal*, 50:155, pp. 29-45.
- Kearns, A. and Paddison, R. (2000), "New challenges for urban governance", *Urban Studies*, 37:5-6, pp. 845-850.
- Kitchin, R. (2014), *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*, London, Sage.
- Levitas, R., et al. (2007), *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Social Exclusion Task Force, London, Cabinet Office.
- Lorrain, D. (ed.) (2011), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate.
- Lovegrove, N. and Thomas, M. (2013), "Triple-Strength Leadership", *Harvard Business Review*, September, <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>
- LSE Cities (2015), *The Urban Age: Governance*, 2015 <https://urbanage.lsecities.net/>
- LSE Cities, UN-Habitat, UCLG (2015), *The Urban Governance Survey - How Cities are governed. Building a global database for current models of urban governance* <https://urbangovernance.net/en/>.
- Luxembourg Institute of Socio-economic Research (2015), *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*, Luxembourg, LISER.
- Margetts, H., and Dunleavy, P. (2013), "The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web", *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371:1987, pp.1-17.
- Marks, G. (1993) "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*, Boulder: Lynne Rienner, and Harlow: Longman.
- Meuleman, L. and Niestroy, I. (2015), "Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work", *Sustainability*, 7:9, pp. 12295–12321.
- Mosse, D. (2001), "'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development", in Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?* New York, Zed Books.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and González, S. (eds.) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, New York, Routledge.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009), "Multilevel Regulatory Governance", *OECD Working Papers on Public Governance No. 13*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2011), "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts, A Multilevel-Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012), *Redefining "Urban", A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Rural-Urban Partnerships, an integrated approach to economic development*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2015a), *Governing the City*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016), *Water Governance and Cities*, Paris, OECD Publishing.
- Oström, E. (1996), "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", *World Development*, 24, pp. 1073-1087.
- Parkinson, M. (2005), *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science and Culture.
- Parnell, S. and Oldfield, S. (eds.) (2014), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York, Routledge.
- Peters, G.B. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination", *Public Administration*, 76:2, pp. 295-311.
- Peters, G.B. and Pierre, J (2012), "Urban Governance", in John, P., Mossberger, K., and Clarke, S.E., (eds.) *Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. (1999), "Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics". *Urban Affairs Review*, 34:3, pp. 372-396.
- Roberts, B.H. (2014), *Managing Systems of Secondary Cities*, Brussels, Cities Alliance.
- Rode, P. (2015), *Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin*, LSE Cities Working Papers, London, London School of Economics and Political Science.
- Rode, P., Wagner, J. Brown, R., Chandra, R., Sundaresan, J., Konstantinou, N., Tesfay, N. and Shankar, P. (2008), *Integrated City Making. Governance, Planning and Transport*, Urban Age Research Report, London, London School of Economics and Political Science.
- Rydin, Y. (2010), *Governing for Sustainable Urban Development*, New York, Earthscan.
- Salet, W. and Savini, F. (2015), "The political governance of urban peripheries", *Environment and planning C: Government and policy*, 33:3, pp. 448-456.
- Salet, W., Thornley, A., and Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Oxford, Spon Press.

- Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015), <http://sdinet.org/>.
- Sorensen, A. and Okata, J. (2010), *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*, Berlin, Springer.
- Stephenson, P. (2013) “Twenty years of multilevel governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’”, *Journal of European Public Policy*, 20:6, pp. 817-837.
- Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Teschner, K. (2015), ”Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation”, in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate, pp. 125-142.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2014), *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, New Climate Economy.
- Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York, W.W. Norton and Co.
- Transparency International (2015), *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards (20 February 2016).
- United Cities Local Government (UCLG) (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World, First Global Report*, Washington, World Bank Publishing.
- UCLG (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Cheltenham (United Kingdom) / Northampton (MA, USA), Edward Elgar.
- UCLG (2014a), *Basic Services for All in an Urbanizing World, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Ozon and New York, Routledge.
- UCLG (2014b), *Intermediary Cities, Building a New Urban Agenda*, Barcelona, United Cities and Local Governments.
- United Nations (2009), *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Private Sector*, New York, United Nations.
- United Nations (2014), *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, New York, United Nations.
- United Nations (2015a), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York, United Nations.
- United Nations (2015b), *Addis Ababa Action Agenda*, New York, United Nations.
- United Nations Environment Programme (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, www.unep.org/greeneconomy/
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2015), *Adoption of the Paris Agreement*, New York, United Nations.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (1996), *The Istanbul Declaration on Human Settlements*, New York, United Nations.

UN-Habitat (2009), *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all*, Nairobi, UN-Habitat.

UN-Habitat (2015), *Habitat III Issue Papers: Urban Governance*, New York, United Nations.

van den Berg, L., Braun, E., and van der Meer, J. (1997), "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15:3, pp. 253-272.

Watson, V. (2015), "Co-production and collaboration in planning - the difference", *Planning Theory and Practice*, 15, pp. 62-76.

Westoby, P. And Dowling, G. (2013), *Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective*, London, Routledge, 2013.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (2015), <http://wiego.org/>

World Bank Group (2015), *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*, Washington, D. C., World Bank.
